

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**Legitimiteetin rakentaminen kuntalaisviestinnän keinoin
– analyysi Tampereen kaupungin viestinnästä**

Iiro Kangas

Pro gradu -tutkielma

Kunta- ja aluejohtaminen

Joulukuu 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä: Iiro Kangas

Tutkielman nimi: Legitimiteetin rakentaminen kuntalaisviestinnän keinoin – analyysi Tampereen kaupungin viestinnästä

Pro gradu -tutkielma: 66 sivua

Ohjaaja: Arto Haveri, kunnallispolitiikan professori, Tampereen yliopisto

Aika: Joulukuu 2016

Asiasanat: kuntalaisviestintä, legitimiteetti, yhteisöviestintä,

Legitimiteetin rakentaminen kuntalaisviestinnän keinoin – analyysi Tampereen kaupungin viestinnästä on pro gradu -tutkielma, joka tarkastelee Tampereen kaupungin viestintää legitimiteettiä rakentavana prosessina.

Tutkimus on tyypiltään tapaustutkimus. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat miksi ja miten Tampere viestii? Tutkielma on tyypiltään kvalitatiivinen ja sen teossa on noudatettu tapaustutkimuksen strategiaa. Tutkielmaa varten on haastateltu kuutta Tampereen kaupungin viestintäyksikön työntekijää, Tampereen apulaispormestareita sekä pormestaria. Tutkimuksen keskeinen teoreettinen viitekehys muodostuu legitimiteetin ja yhteisöviestinnän teorioista.

Tutkielman keskeisin löydös on, että kaupungin viestinnällä pyritään vahvistamaan ja rakentamaan kunnallishallinnon legitiimiä asemaa. Haastatteluaineiston perusteella on muodostettu kuusi erilaista viestinnällistä näkökulmaa, joiden kaikkien osoitetaan tavalla tai toisella pyrkivän hakemaan legitimiteettiä kaupungin toiminnalle.

Haastattelujen perusteella Tampereen kaupungin viestintään kohdistuu ulkopuolista painetta, joka aiheuttaa tutkielmassa turbulenssiksi nimitettyjä reaktioita kaupungin viestinnässä. Ulkopuolinen paine johtuu kaupunkiorganisaation ja median näkökulmien eroavaisuuksista sekä kuntalaisten rajallisesta mielenkiinnosta kunnan toimintaa kohtaan.

SISÄLLYS

1. Miksi tutkia kuntalaisviestintää.....	1
1.2 Tutkimuskohteena Tampereen viestintä.....	3
1.3 Esiymmärryksen muodostaminen	5
2. Tutkielman teoreettinen viitekehys	6
2.1 Yhteisöviestinnällä tuetaan organisaation tavoitteita	6
2.1 Teoreettinen näkökulma kuntalaisviestintään	8
2.3 Näkökulmia legitimitetin käsitteeseen	17
3. Tutkimusprosessin kuvaus	23
3.1 Tutkimushaastattelut ja aineiston kuvaus.....	23
3.1 Tapaustutkimus Tampereen viestinnästä	26
4. Kuva Tampereen viestinnästä	29
4.1 Viestinnän kuusi näkökulmaa legitimitetin rakentajina	30
4.2 Ulkoiset painetekijät.....	41
4.3 Turbulenssi	48
5. Pohdinta.....	51
5.1 Näkökulmien suhde Tampereen viestintäohjeeseen	52
5.2 Viestinnälliset näkökulmat van Rulerin nelikentässä.....	54
5.3 Hallinnon aikajänne ei synkronoidu ihmisten arkeen	57
6. Verkostomainen toiminta asettaa haasteen hallinnon avoimuudelle.....	58
Lähteet.....	60

1. MIKSI TUTKIA KUNTALAISVIESTINTÄÄ

Kunnat toteuttavat paikallista demokratiatehtävää

Suomalaisessa ja pohjoismaisessa demokratiakäsityksessä kunnilla on keskeinen rooli ja asema. Kuntien asema määritellään Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua alueen asukkaiden itsehallintoon. Kunnille on annettu normihierarkian korkeimmalla tasolla vahvistettu paikallisen demokratiatehtävän toteuttajan rooli.

Kuntien tekemät päätökset näkyvät ja tuntuvat kuntalaisten arjessa konkreettisesti niin hyvässä kuin pahassa. Kunnilla on suuri vastuu julkisen palveluiden järjestämisessä. Tämä ja edellä mainittu huomioonottanen, on hyvin perusteltua tarkastella miten kuntalaisten itsehallinnon perusteet toteutuvat kunnissa.

Suomen kunnat noudattavat edustuksellisen demokratian periaatetta. Ylintä päätösvaltaa käyttävät vaaleilla valittavat kunnanvaltuustot. Kuntavaalit ovat konkreettinen osoitus alueen asukkaiden itsehallinnosta. Samaan aikaan kasvava joukko suomalaisia ei kuitenkaan tunnu uskovan vaikuttamiseen vaalien välityksellä. Kuten muissakin vaaleissa, myös kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on ollut trendiltään laskeva jo vuodesta 1976. Koko maan äänestysprosentti on tipahtanut 78,5 prosentin lukemista vuoden 2012 vaalien 58,3 prosenttiin. (Tilastokeskus 2010, Tilastokeskus 2013)

Äänestysprosentin laskevasta trendistä ei ole syytä vetää suoraan yhtäläisyysmerkkejä kuntalaisten välinpitämättömyyteen oman kuntansa asioista. Kuntavaalien tunnusluvut eivät kerro koko totuutta kunnallisen demokratian toteutumisesta. Äänestysprosentin laskiessa suomalaiset kunnat ovat joutuneet miettimään yhä enemmän toimintatapoja, joiden avulla kansalaisia pystytään aktivoimaan ja sitouttamaan paikallista demokratiatehtävää toteuttavan kuntaorganisaation toimintaan.

Neljän vuoden välein järjestettävät vaalit eivät laillisestakaan näkökulmasta riitä täyttämään kuntalaisten osallistumisoikeudelle asetettuja vaatimuksia. Kuntalain (410/2016) mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan myös vaalien välillä.

Kauko Heurun (2001, 47) mukaan keskeisintä kunnallisessa demokratiassa on kunnan hallinnon avoimuus sekä asukkaiden mahdollisuus osallistua, vaikuttaa ja puuttua kunnan asioihin silloin, kun kunta ei toimi asukkaiden mielestä hyväksyttävästi. Yksi kuntien toiminnan perusedellytyksistä on siis kuntaorganisaation yleisesti hyväksytty asema julkisen vallan käyttäjänä. Legitimiteetti kunnan toiminnalle on saatava alueen asukkailta eli kuntalaisilta.

Viestintä luo edellytykset kuntalaisten osallistumiselle

Kuntien viestintä ja kuntalaisten mahdollisuus saada tietoa kunnan asiasta on keskeisessä roolissa kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisessa. Kuntalaisen oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että kuntalaiset saavat tietoa yhteisten asioiden hoitamisesta. Kuntalaisilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa asioihin jo niiden valmisteluvaiheessa ja tähän tarvitaan avointa vuoropuhelua. (Tyry-Salo 2004, 7).

Tämä tutkielma käsittelee kuntalaisviestintää Tampereen kaupungin kontekstissa. Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää Tampereen kaupungin viestintää toteuttavien keskeisten viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden näkemyksiä kaupungin viestinnästä. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat: miten ja miksi Tampere viestii?

Kuntien viestintä muodostuu hyvin monista toisistaan poikkeavista viestintätarpeista aina kuntalaisviestinnästä, henkilöstöviestintään ja konserniviestinnästä kumppanuusviestintään. Kuntien viestintä on ilmiökenttänä siis valtavan laaja.

Hallintotieteellisestä näkökulmasta viestinnän tutkiminen olisi ehkä luontevinta yhdistää johtamisen tutkimukseen. Viestinnällä on kuitenkin merkitystä myös ilmiökentässä, jossa

tarkastellaan hallinnon legitimitettä. Tutkielmani pureutuukin kuntalaisviestinnän käsitteeseen erityisesti kunnan legitimitettä rakentavana prosessina.

Suomen kuntakenttä on parhaillaan suuren reformin keskellä. Meneillään olevan sote- ja aluehallintouudistuksen myötä Suomessa ollaan siirtymässä yksitasoisesta kuntahallinnosta kohti kaksitasoista hallintoa, jossa maakuntatason itsehallintoalueet hoitavat osan kuntien nykyisistä tehtävistä. Kuntien rooli tulee uudistuksen myötä muuttumaan. Jatkossa kunnat tulevat mitä luultavimmin keskittymään hyvinvoinnin, osallistumisen ja paikallisen elinvoimaisuuden edistämiseen. Tässä työssä viestintä tulee näyttelemään yhä suurempaa roolia kuntien työkalupakissa.

Viestinnän tärkeyttä tässä prosessissa ja tutkimusaiheeni ajankohtaisuutta painottaa myös toukokuussa 2015 voimaan tullut uusi kuntalaki (410/2015). Uuden kuntalain 5. luku on nimeltään kunnan asukkaiden osallistumisoikeus ja viestintä on nostettu luvussa omaksi pykäläkseen. Lainvalmistelunkin tasolla viestintä nähdään yhä tärkeämpänä painopistealueena kuntien toiminnassa.

1.2 Tutkimuskohteena Tampereen viestintä

Tampere kulkee monessa suhteessa suomalaisen kunnallishallinnon kehittämisessä eturintamassa. Vuoden 2007 alussa Tampereella toteutettiin uudistus, joka on nähty yhtenä radikaaleimmista suomalaisen kunnallishallinnon uudistuksista 2000-luvulla (Stenvall & Airaksinen 2009, 13). Tampereen mallin käyttöönotto ravisteli lähes jokaista kunnallishallinnon perusrakennetta. Vuoden 2007 alussa Tampereella otettiin käyttöön pormestarijärjestelmä, tilaaja-tuottaja-malli sekä asiakas ja asukaslähtöinen toimintatapa. Tampereen toimintamallin uudistusta on kutsuttu eräänlaiseksi kuntahallinnon pilottikokeiluksi (Hakari 2013, 47–48).

Tampereen pormestarimallissa valitaan pormestari ja neljä apulaispormestaria. Pormestari ja apulaispormestarit toimivat päätoimisina luottamushenkilöinä, jotka valtuusto valitsee keskuudestaan valtuustokaudeksi. Poliittinen vastuu on pormestarimallissa hyvin suora.

Valtuusto voi erottaa pormestarin yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Pormestari toimii kaupunginhallituksen puheenjohtajana, kaupunginjohtajana ja johtaa sekä tilaaja- että tuottajaorganisaatioita. Apulaispormestarit toimivat tilaajalautakuntien puheenjohtajina. (Hakari 2013, 50)

Tilaaja-tuottaja-mallin avulla on pyritty uudistamaan kunnallista palvelutuotantoa ja lisäämään sen asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta. Uudistuksen lähtökohtana on oman palvelutuotannon uudistaminen ja yksityisen palvelutuotannon kasvava osuus kunnallisissa palveluissa. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että kaupungin organisaatio on erotettu tilaajin ja tuottajiin. Tilaajapuoli päättää tilataanko palvelu kaupungin omalta tuottajalta vai yksityiseltä sektorilta. Palvelutuotannon ohjausvälineenä toimivat palvelusopimukset. (Hakari 2013, 50–51)

Asiakas- ja asukaslähtöisen toimintatavan avulla on pyritty madaltamaan toimialojen välisiä raja-aitoja ja edistämään palveluitten käyttäjien ääntä palvelutuotannossa. Johtavana ajatuksena toimintatavan takana on tehdä entistä enemmän yksikkörajat, sekä julkisen ja yksityisen rajat, ylittävää yhteistyötä. Näin pyritään palvelutuotantoon, joka vastaa paremmin asiakkaitten tarpeisiin. Asukaslähtöisyyden konkreettisin esimerkki on Tampereella toteutettu alueellisen osallistumisen Alvari-malli, jossa alueen asukkaiden ääni pyritään huomioimaan asuinalueiden ja palvelutuotannon uudistamisessa. (Hakari 2013 51–52).

Tampereen malli uudistuu jälleen. Tampereen yliopiston monitieteellisenä yhteistyöhankkeena toteutettu arviointi tarkasteli tilaaja-tuottaja-mallia, pormestarimallia, asiakaslähtöistä prosessimallia sekä johtamista. Arvioinnin loppuraportti julkaistiin tammikuussa 2015. (Tampereen kaupungin tiedote 2015)

Uudistuksen seurauksena apulaispormestareiden määrä vähenee neljästä kolmeen ja sisäisestä tilaaja-tuottajamallista luovutaan. Kaupungin palvelut sijoittuvat 1.1.2017 lähtien kolmelle palvelualueelle: hyvinvoinnin palvelualue, elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualue sekä kaupunkiympäristön palvelualue. Palvelualueet jakaantuvat palveluryhmiin. (Tampereen kaupungin tiedote 2015).

1.3 Esiymmärryksen muodostaminen

Keväällä 2015 valmistuneessa kandidaatintutkielmassani *Muuttuva Tampere toimittajien silmin* tutkin Tampereen kaupungin hallinnonuudistusta kolmen tamperelaisen toimittajan näkökulmasta. Tutkielman keskeisin tulos oli, että toimittajien näkemyksen mukaan Tampereen kaupungin ja asukkaiden välillä on viestinnällinen kuilu, jota toimittajat kokevat kurovansa työssään umpeen.

Haastattelemieni toimittajien näkemyksen mukaan kaupunkilaiset ovat kiinnostuneita kaupungin toiminnan tuloksista eli output-legitimiteetistä, kun kaupunki taas tiedottaa organisaatiolähtöisesti ja keskittyy oman legitimiteettinsä vahvistamiseen input-orientoituneisiin legitimaation lähteisiin viestinsä perustaen.

Tämän tutkielman haastattelujen osana hain kuntaorganisaation näkökulmaa toimittajien ehdottamiin kuntalaisviestinnän haasteisiin. Vaikka kandidaatintutkielmani on toiminut tietynlaisena esiymmärryksen muodostajana gradututkielmalleni, ulottuu tutkimukseni näkökulma laajemmalle kuin ainoastaan toimittajien esittämään kritiikkiin vastaamiseen, joka toimi enemmänkin sytykkeenä tälle tutkielmalle. Haastatteluja tehdessä näkökulma avartui toimittajien kritiikistä käsittelemään syvällisemmin kaupungin viestinnän ja legitimiteetin rakentamisen suhdetta. Tämä on myös tutkielman relevanssin ja mielekkyyden kannalta oleellista.

Tässä työssä on osittain käytetty kandidaatintyössä käytettyä teoreettista viitekehystä erityisesti legitimiteetin teorian osalta. Tosin teoreettista viitekehystä on huomattavasti laajennettu ja paranneltu verrattuna aikaisempaan työhön. Aikaisemman materiaalin käyttämisestä on sovittu työn ohjaajan kanssa.

2. TUTKIELMAN TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu yhteisöviestintään ja legitimizeettiin liittyvistä teorioista. Aluksi käsittelen yhteisöviestinnän käsitettä. Yhteisöviestintä on luonteeltaan yläkäsite, joka pitää sisällään valtavan määrän eri osa-alueita organisaatioiden viestintään liittyen. Tutkielmani rajautuu erityisesti kuntien kuntalaisille suuntautuvaan viestintään jota nimitän tässä tutkielmassa kuntalaisviestinnäksi. Tästä syystä yhteisöviestintää yläkäsitteenä käsitellään vain pintapuolisesti ja sen jälkeen keskitytään esittelemään kuntalaisviestintään liittyviä erityispiirteitä sekä hakemaan teoreettista näkökulmaa kuntalaisviestintään.

Teoreettisen viitekehysten toinen osa muodostuu legitimizeetin teoriasta. Legitimizeetin ja viestinnän suhdetta kuvataan tarkemmin tutkielman myöhemmissä luvuissa. Tarkastelen erityisesti legitimizeetin rakentumista viestinnän avulla tutkimusaineiston perusteella.

2.1 Yhteisöviestinnällä tuetaan organisaation tavoitteita

Organisaatioiden ja työyhteisöjen viestintää voidaan nimittää yhteisöviestinnäksi (Siukonsaari 2002, 12). Leif Åbergin mukaan organisaatioviestinnän ensimmäiset teoriat on kehitetty Yhdysvalloissa 1960-luvulla. Tällöin organisaatioviestintä määriteltiin usein työyhteisön puitteissa tapahtuvaksi viestinnäksi. Silloinen määritelmä sulki pois organisaatioiden vuorovaikutuksen ympäristönsä kanssa, mutta 1980-luvun puolivälin paikkeilla käsitettä laajennettiin tarkoittamaan yhteisön keskinäisten viestien lisäksi yhteisön jäsenten tavoitteiden saavuttamiseksi tapahtuvaa sanomien vaihdantaa. Samoihin aikoihin termi organisaatioviestintä (organizational communication) suomennettiin yhteisöviestinnäksi. (Åberg 2000, 91).

Anssi Siukonsaari osoittaa yhteisöviestinnän juuret niin ikään Yhdysvaltioihin ja siellä yritysmaailmassa kehittyneisiin pyrkimyksiin parantaa organisaatioiden suhteita suureen yleisöön. Vähitellen näitä pyrkimyksiä alettiin nimittää englannin kielen sanoista *Public Relations* johdetuiksi PR-toiminnaksi, joka suomennettiin edelleen suhdetoiminnaksi. PR-

toiminnan keskeisintä ydintä oli pyrkimys vaikuttaa niin sanottuun julkiseen mielipiteeseen (public opinion), jonka tiedettiin vaikuttavan organisaation menestykseen. (Siukonsaari 2002, 14).

Åbergin määritelmän mukaan yhteisöviestintä on prosessi, jossa viestinnän keinoin tuetaan työyhteisön tavoitteiden saavuttamista pitkäjänteisen profiloinnin, tiedotus- ja yhteystoiminnan sekä luotauksen avulla (Åberg 2000, 96). Tiedotuksella tarkoitetaan yleisön informointia yhteisölle tärkeistä asioista. Yhteystoiminnalla viitataan yhteisön sidosryhmille ja kumppaneille suunnattuun viestintään. Profilointi on pitkäjänteistä viestintää, joka linkittää yhteen työyhteisön juuret, sen millainen työyhteisö on tänään sekä minne työyhteisö on menossa eli rakennetaan niin sanottua yhteisökuva (Åberg 2000, 109). Luotaus tarkoittaa heikkojen muutossignaalien havaitsemista organisaation sisällä ja ympäröivässä maailmassa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (Åberg 2000, 74).

Siukonsaaren määritelmän mukaan yhteisöviestintä on suunnitelmallista, tavoitteellista ja johdettua toimintaa. Yhteisöviestinnän tavoitteena on rakentaa oikeaa, selkeää ja vahvaa yhteisökuva, jolla varmistetaan avoin ja vuorovaikutteinen tiedonkulku. Yhteisökuvalla eli imagolla tarkoitetaan organisaation kannalta keskeisten ihmisten käsitystä yhteisöstä. (Siukonsaari 2002, 12–38).

Siukonsaaren mukaan yhteisöviestinnän osa-alueita ovat yhteystoiminta ja tiedottaminen. Yhteystoiminta on vuorovaikutteista ja suoraa yhteydenpitoa omaan henkilöstöön sekä yhteistyö- ja kohderyhmiin. Tiedotustoiminta yksisuuntaista sanomien lähettämistä yhteistyö- ja kohderyhmille (Siukonsaari 2002, 15). Kuntien viestintä kuntalaisilleen pitää sisällään sekä luonteeltaan kaksisuuntaisen yhteystoiminnan että luonteeltaan yksisuuntaisen tiedottamisen piirteitä.

Åbergin määritelmän mukaan yhteisöviestinnällä on viisi tehtävää: 1) perustoimintojen tuki, 2) työyhteisön pitkäjänteinen profilointi, 3) informointi, 4) kiinnittäminen ja 5) sosiaalinen vuorovaikutus (Åberg 2000, 100). Perustoimintojen tuki on Åbergin mukaan työyhteisön viestinnän tärkein muoto. Perustoimintojen tuella Åberg tarkoittaa viestintää, jota tarvitaan palveluiden ja tuotteiden tuottamiseen ja niiden siirtämiseen asiakkaalle. Pitkäjänteistä

profilointia tarvitaan työyhteisön, sen ihmisten ja tuotteiden tai palvelujen tavoitekuvan rakentamiseksi. Informoinnin kautta kerrotaan työyhteisön tapahtumista sekä sisäisesti että ulkoisesti. Kiinnittämällä tarkoitetaan viestintää, joka tapahtuu organisaatiossa työskentelevien palveluksessa olevien perehdyttämiseksi ja sitouttamiseksi. Viimeinen Åbergin tehtävistä on sosiaalinen vuorovaikutus, jonka hän kutsuu ihmiselle luontaisen sosiaalisten tarpeitten tyydyttämiseksi tapahtuvaa viestintää. (Åberg 2002, 99-100).

Edellä lueteltua neljää ensimmäistä viestinnän muotoa Åberg kutsuu tulosviestinnäksi, koska työyhteisö voi suoraan vaikuttaa näihin viestinnän muotoihin ja ne vaikuttavat ratkaisevasti organisaation tuloksen tekemiseen (Åberg 2000, 1000). Elisa Juholin on täydentänyt viestinnän tehtäviksi, Åbergin tulosviestinnän mallin lisäksi, markkinointiviestinnän, vuoropuhelun ja vaikuttamisen. (Juholin 2001, 34 - 35)

Organisaation viestintä eli yhteisöviestintä on siis koko organisaation toimintaan erottamattomana osana liittyvä moniulotteinen prosessi. Viestintä on erottamaton osa kaikkea inhimillistä toimintaa, koska ihmisten välinen vuorovaikutus ja tietojenvaihto perustuvat täysin viestintään. Jokainen meistä myös viestii jatkuvasti itse sen tiedostaen ja tiedostamatta ja jopa haluamattaankin. Yhteisöviestinnän käsitettä voidaan laajassa merkityksessään soveltaa tietynlaisena yleisnimityksenä kunnan harjoittamalle viestinnälle.

2.1 Teoreettinen näkökulma kuntalaisviestintään

Kuntaliiton kustantaman *Kunnan viestintä* –oppaan (Tyry-Salo 2004, 7) mukaan tavoitetilassaan kunnan viestintä ylläpitää asukkaiden hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä. Päätöksenteko on läpinäkyvää ja kuntalaisten osallistuminen laajaa. Asukkaat, yritykset, luottamushenkilöt, henkilöstö ja media saavat tietonsa ajoissa ja ymmärrettävästi esitettynä. Kunnan maine tukee kunnan kehittämistä ja luo seudulle vetovoimaa.

Kuntalaisviestinnän kanavia ovat muun muassa tiedotusvälineet ja maksullinen mainonta. Yhä suuremmassa roolissa on niin sanottu suora kuntalaisviestintä, johon kuuluvat muun muassa tiedotuslehdet, esitteet, internet, sosiaalinen media, muu sähköinen viestintä ja

yleisötilaisuudet. Kuten kaikessa viestinnässä, myös kunnan viestinnässä, vain mielikuvitus on rajana. Kunnan tapauksessa on kuitenkin huomioitava, että kunnan viestintä on aina viranomaisen julkisen tahon toteuttamaa viestintää. Kunnan viestinnän on oltava myös tasapuolista ja sen on oltava saatavilla kaikenlaisille ihmisryhmille. Kuntien on viestinnässään huomioitava myös kielivaatimukset sekä eri erityisryhmien tarpeet. (Tyry-Salo 2004, 19 - 20).

Kunnilta odotetaan viestintää myös kriisitilanteissa kuntalaisten tiedontarpeen kasvaessa yllättäen ja nopeasti. Kriisiviestinnän tilanteissa korostuu kunnan viestinnän rooli viranomaisena, huhujen kumoamisessa ja oikean tiedon antajana. Kuntalaisviestinnän tavoitteena kriiseissä on varmistaa ihmisten turvallisuus, turvata organisaatioiden toimintaedellytykset, tiedottaa palvelujen järjestelyistä ja varmistaa totuudenmukaisen tiedon välittäminen. Kriisiviestinnän tulee olla suunniteltua ja mahdollisiin kriiseihin tulee valmistautua etukäteen. (Suomen kuntaliitto 2009).

Kuten kaikkeen kunnan toimintaan, myös viestintään, liittyy lainsäädäntöä. Kuntien viestinnän säädöskehikko muodostuu muun muassa kuntalaista, julkisuuslainsäädännöstä, hallintolaista, kielilaista ja monista muista erityislaeista. Maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee esimerkiksi hyvin tarkasti kuntien kaavoitusprosessiin liittyviä viestintä- ja tiedottamisvelvollisuuksia. Perustan ja tarpeen kuntien viestinnälle muodostaa hallinnon julkisuusperiaate ja kuntalaisten oikeus tiedonsaantiin ja oikeus hyvään hallintoon. (Tyry-Salo, 2004, 38).

Hallintolaista löytyy muun muassa vaatimus selkeän kielen käyttämisestä. Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaikeaselkoinen kieli voi hidastaa päätöksentekoa, aiheuttaa turhaa hallintoa, lisätä tehottomuutta sekä aiheuttaa väärinymmärryksiä. Parempaa virkakieltä on Suomessa lähdetty ajamaan muun muassa Kotuksen hyvän virkakielen toiminta-ohjelmalla, jonka pilottihanke on käynnistetty myös Tampereella. Tampereella pyritään erityisesti selkeyttämään päätös- ja esityslitojen tekstejä. Selkeyttämisellä pyritään parantamaan kuntalaisten ja luottamushenkilöiden mahdollisuuksia ottaa selvää vireillä olevista asioista ja vaikuttaa päätöksiin. (Kotus –nettisivut, 2016).

Varsinaisia teoreettisia malleja kuntalaisviestintään on hankala löytää, koska viestinnän tutkimus on suurilta osin kehittynyt ja muotoutunut yrityselämän tiedotus- ja suhdetoiminnan tarpeisiin. Kuntien viestintä on historiallisesti perustunut lain asettamiin velvollisuuksiin ja Suomen Kuntaliiton antamiin ohjeistuksiin. Kuntien viestintä nähtiin pitkään enemmän tiedottamisena kuin viestintänä. Vasta vuonna 2001 Kuntaliitto julkaisi ensimmäisen kuntien viestintää käsittelevän ohjeen, kun aikaisemmat opukset olivat käsitelleet kuntien tiedottamista (Laukkarinen 2005, 19). Teoreettisempaa näkökulmaa kuntien viestintään voidaan lähteä hakemaan tarkastelemalla erilaisia käsityksiä viestinnästä ja yhteisöviestinnästä.

James Carey jaottelee viestintää kahden eri näkökulman avulla. Hänen mukaansa viestintää voidaan tarkastella viestin välittämisen näkökulmasta (transmission view of communication) tai viestinnän rituaalisten merkitysten kautta (ritual view of transmission). (Carey 2009, 12)

Viestin välittämisen näkökulmaa voidaan Careyn mukaan kuvata lähettämiseksi, välittämiseksi ja informaation jakamiseksi. Keskeisintä ajatuksessa on Careyn mukaan kontrolli, joka saavutetaan lähettämällä viestejä ja signaaleja välimatkojen päähän (Carey 2009, 12). Antti Laukkarisen mukaan (2007, 25) Careyn ensimmäinen näkökulma edustaa perinteistä ajatusta viestinnästä, jossa korostuu lähettäjä, kanava ja vastaanottaja Careyn ensimmäinen näkökulma on siis eräänlainen viestinnän prosessimalli, jossa huomio keskittyy viestin välittämisen tekniseen suoritukseen. Toisaalta Careyn malli nostaa esiin tiedolla kontrolloinnin eli tiedon aseman vallankäytön välineenä.

Viestin rituaalisella merkityksellä Carey sen sijaan viittaa kokemukseen, joka syntyy viestiä lukiessa. Ihmiset liittävät vastaanottamansa viestit osaksi omia käsityksiään ympäröivästä maailmasta. Rituaalisessa mielessä viestintä on myös yhteisten kokemusten jakamista, jonka avulla luodaan kollektiivista kulttuurisidonnaista käsitystä ympäröivästä maailmasta ja sen tapahtumista. (Carey 2009, 15 - 17).

Careyn näkökulmat tarkastelevat viestintää erityisesti joukkotiedottamisen näkökulmasta, mutta näkökulmia voi hyödyntää myös kuntalaisviestinnän tarkastelussa. Kuntien viestinnässä

esimerkkeinä viestiä välittävästä funktiosta voidaan pitää esimerkiksi tavanomaista päätöstiedottamista, jossa ei varsinaisesti pyritä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa. Rituaalisesta merkityksestä voidaan taas puhua esimerkiksi kunnan asukaslehtien tai kuntamarkkinoinnin yhteydessä. Careyn malli ei kuitenkaan huomio kunnille julkisyhteisöinä tyypillistä tietojen saatavilla pitämistä, joka mahdollistaa kuntalaisten oman tiedonhankinnan kunnan asioista.

Antti Laukkarisen mukaan (Laukkarinen 2007, 24 - 25) kuntien viestintää on tarkasteltu eri vuosikymmenillä eri näkökulmista. 1970- ja 1980-luvuilla vallalla oli prosessiteoreettinen ajattelu, jossa viestintää tarkasteltiin lähettäjän, kanavan, vastaanottajan ja viestin sisällön näkökulmasta. 1980-luvun puolivälissä viestintää ryhdyttiin tarkastelemaan PR-teorioiden näkökulmasta. 90-luvun puolivälin jälkeen näkökulmat ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Tästä esimerkkeinä Laukkarisen mukaan ovat systeemiteoreettiset lähtökohdat ja PR:n suhdeteorian soveltaminen kuntien viestintään. (Laukkarinen 2007, 24 - 25).

Laukkarisen mukaan kuntien viestintäkäytäntöihin vasta lähempänä vuosituhannen vaihdetta omaksutut käsitykset viestinnän tehtävistä ovat olleet teorian tasolla olemassa jo 70-luvulla. Laukkarinen nostaa esimerkkinä Kenneth Abrahamssonin vuonna 1976 kirjoitetun *Samhällskommunikation* -teoksen esittelemät kolme viranomaisviestinnän periaatetta: julkisuusperiaatteen, informaatioperiaatteen ja kommunikaatioperiaatteen. (Laukkarinen 2007, 26).

Laukkarisen mukaan Abrahamssonin esittelemä julkisuusperiaate, jossa kuntalaisen tarvitsema tieto on kuntalaisten saatavilla, mutta sitä ei aktiivisesti tarjota muodostaa pohjoismaisen demokratian ja julkishallinnon lähtökohdan. Kuntien, kuten muidenkin viranomaisten, viestintä perustuu Suomessa tiiviisti lakiin, jossa kansalaisille turvataan oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Tiedon saatavilla oleminen, eli julkisuusperiaate, ei kuitenkaan enää nykyisin yksin täytä kuntien viestinnälle asetettuja tavoitteita eikä kuntalaisten tiedontarvetta kunnan toiminnasta. (Laukkarinen 2007, 26).

Toinen Abrahamssonin periaate on informaatioperiaatteen, jonka mukaan tiedon saatavilla pitämisen lisäksi kunta jakaa omatoimisesti informaatiota. Informaatioperiaatteeseen kuuluu, että kunta valitsee itse mitä tietoa se kuntalaisille jakaa ja mitä kanavia se käyttää tiedon välittämiseen. Informaatioperiaate näkee siis kuntalaisen roolin yhä passiivisena, mitä se ei varsinkaan 2010-luvun sosiaalisen median aikakaudella enää ole. (Laukkarinen 2007, 26 – 27).

Abrahamssonin kolmas periaate on kommunikaatioperiaate, joka tunnistaa kahta edellistä paremmin kuntalaisen aktiivisen roolin. Kommunikaatioperiaate sisältää tiedon saatavilla pitämisen ja aktiivisen informoinnin lisäksi todellisen vuorovaikutuksen ja tiedonvaihdon vaatimuksen kunnan ja kuntalaisten välillä. Kommunikaatioperiaatteen mukainen toiminta pakottaa huomioimaan viestinnässään kuntalaisen näkökulman ja kuntalaisten kannalta optimaaliset kanavat tietojenvaihtoon. (Laukkarinen 2007, 27).

Betteke van Rulerin viestintäverkon malli

Hollantilainen Betteke van Ruler esittelee vuonna 2004 julkaistussa artikkelissaan niin sanotun viestintäverkon mallin (communication grid). Van Ruler kehitti mallin alun perin tuomaan teoreettista näkökulmaa hollantilaiseen keskusteluun hyvästä PR-työstä. Artikkelitöystää ensin useista lähteistä koostetun teoreettisen viitekehyksen, jonka avulla van Ruler analysoi laajan ammattikirjallisuuskatsauksen kautta seitsemän erilaista PR-työn roolia. (Betteke van Ruler 2004).

Empiirisen tarkastelun pohjana van Ruler käyttää kuutta eri viestinnän mallia, jotka on jaoteltu suhteessaan yleisön (tai vastaanottajan) sitoutumiseen ja viestin merkityksen muodostumiseen (kts. taulukko 1).

Sitoutuneisuuden asteita van Rulerin mallissa on kolme, joista ensimmäinen tarkastelee viestintää suuntaamattomina liikkeelle laskettuina viesteinä (communication as emission), jonka tarkoituksena on ainoastaan neutraalisti jakaa informaatiota toimintaympäristöön. Toinen sitoutuneisuuden aste tarkastelee viestintää kontrolloituna yksisuuntaisena viestintänä (communication as controlled one way process), jossa viestijä aktiivisesti harkitsee viestejään,

mutta ei vuorovaikuta vastaanottajan kanssa. Kolmas sitoutuneisuuden taso on kaksisuuntainen viestintä (communication as a two-way process), jossa viestin vastaanottaja ja viestijä ovat molemmat sitoutuneita viestintäprosessiin. (van Ruler 2004, 126 - 129).

Merkitykset van Ruler jakaa denotatiiviseen ja konnotatiiviseen merkitykseen. Kielijelppi määrittelee denotatiivisen "käsitteen merkitykseksi, joka on yhteinen kaikille kielenkäyttäjille, niin kutsutuksi sanakirjamerkitykseksi", kun taas konnotatiivinen on "puhujan oma, subjektiivinen tulkinta tietyn käsitteen merkityksestä, joka riippuu esimerkiksi puhujan henkilökohtaisista kokemuksista ja kulttuuriympäristöstä." Esimerkkinä van Ruler käyttää koira, joka sanana tarkoittaa kaikille nelijalkaista kotieläintä, mutta konnotatiivisessa merkityksessä koiraan liittyy niin pelon kuin ystävyyskokemuksia. (Kielijelppi 2016a; Kielijelppi 2016b; van Ruler 2004, 126 - 129).

	Viestillä denotatiivinen merkitys	Viestillä konnotatiivinen merkitys
Suuntamaton yksisuuntainen viestintä	Informaation jakaminen kaikille asianosaisille	Informaation jakaminen niille, jotka aktiivisesti hakevat tietoa
Kontrolloitu yksisuuntainen viestintä	Merkitysten välittäminen kohderyhmille	Merkitysten yksisuuntainen synkronointi kohderyhmien kanssa
Kaksisuuntainen viestintä	Konsensuksen hakeminen yleisön kanssa	Yhteisten merkitysten rakentaminen yleisön kanssa vuoropuhelun välityksellä

Taulukko 1: Betteke van Rulerin kuusi mahdollista viestinnän mallia suhteessa merkityksenmuodostukseen. (Six possible communication models defined by differentiations, in the process of meaning creation, van Ruler, 2004, 120 oma suomennos)

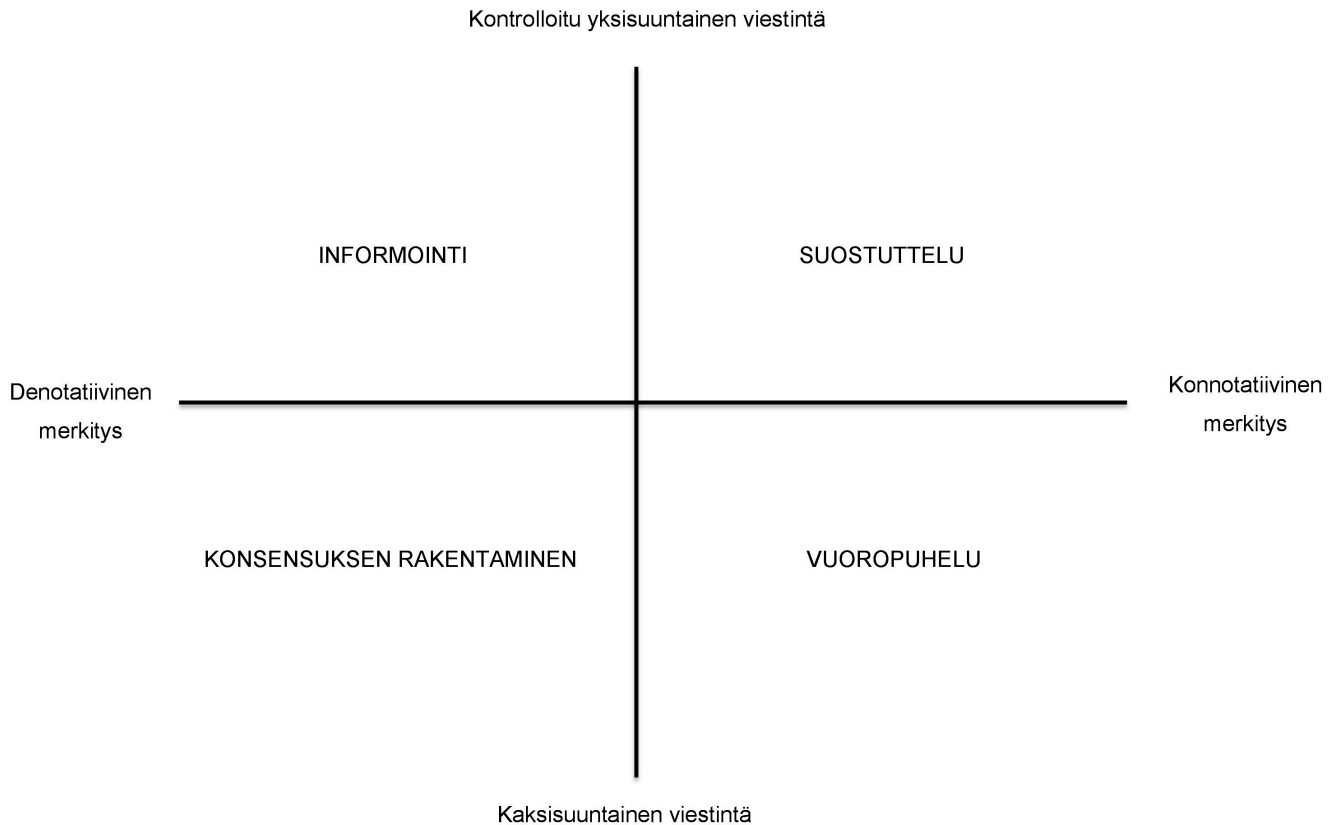
Lopulliseen viestintäverkon mallistaan (kts. kuvio 1) van Ruler rajaa ulkopuolelle mallit, joissa viestintä on suuntaamatonta. Hänen näkemyksensä mukaan informaation jakaminen ei

voi koskaan olla täysin vapaata tarkoituksperistä. Tiedotteet kirjoitetaan aina jollekin potentiaaliselle yleisölle. (van Ruler 2004, 138).

Muodostamaansa nelikenttää van Ruler kutsuu tiedotus- ja suhdetoiminnan "työkalupakiksi". Nelikentän eri fragmentit kuvaavat erilaisia viestinnän strategioita, joista kukin on käyttökelpoinen erilaisissa tilanteissa. (van Ruler 2004, 139).

Informointi on viestintästrategia, jossa jotakuta informoidaan jostakin. Van Rulerin mukaan informoinnin strategiassa välitetään ihmisille tiettyjä merkityksiä, joiden pohjalta he voivat itse tehdä päätöksiä ja muodostaa mielipiteitä. Suostuttelun strategiassa taas tahdotaan välittää kohdennetulle yleisölle tiettyjä organisaation kannalta positiivisia merkityksiä. (van Ruler 2004, 139 - 140).

Konsensuksen rakentamisella tarkoitetaan strategiaa, jossa rakennetaan konsensusta organisaation ja ympäristön välille tilanteessa, jossa viestin merkitys on osapuolille selvä. Vuoropuhelun strategialla taas pyritään kehittämään yhteistä mielipidettä tilanteessa, jossa organisaation tahtoo kehittää toimintojana yhteistyössä sitä ympäröivien sidosryhmien kanssa. (van Ruler 2004, 139-140).



Kuvio 1: Van Rulerin viestintäverkon malli. (The Communication Grid, van Ruler 2004, 139; oma suomennos)

Yllä oleva Van Rulerin viestintäverkon malli kuvaa erilaisia viestinnässä käytettäviä strategioita. Kuntien viestinnän toimiessa laajalla kentällä tarvitaan kuntien viestinnässään monia erilaisia strategioita viestintätarpeesta riippuen. .

Digitaalisuus muuttaa viestintää nopeasti

Viestinnästä puhuttaessa ei voida olla mainitsematta viestinnän nopeaa muutosta. Jokainen meistä voi nähdä tänä päivänä viestintäteknologioiden kehittymisen vaikutukset ympäristössään hyvin konkreettisesti. Tiedonvälittämisen vaivattomuus ja helppous sekä eri teknologioiden yhdistäminen vaikuttavat koko yhteiskuntamme rakenteeseen.

Internet, kännykät ja muut tiedonvälitykseen tarvittavat välineet ovat maailmanpankin raportin mukaan levinneet nopeasti. Esimerkkeinä tästä kehityksestä ovat muun muassa tieto siitä, että kehitysmaissa useammalla taloudella on kännykkä kuin sähköä tai puhdasta vettä. Internetin käyttäjien määrä on kolminkertaistunut vuosikymmenessä vuoden 2005 miljardista 3,2 miljardiin vuonna 2015. (World Bank Group, 2016, 2).

Tilastokeskuksen mukaan 87 prosenttia 16–89-vuotiaista suomalaisista käyttää internetiä ja 68 prosenttia käyttää nettiä useita kertoja päivässä. Kaikki alle 34-vuotiaat käyttävät internetiä. Älypuhelinta käyttää 69 prosenttia suomalaisista. (Suomen virallinen tilasto, 2016).

Teknologia on keskeisessä osassa viestinnän muutosta. Internet ja sosiaalinen media ovat muokanneet ihmisten tapaa vastaanottaa ja lähettää tietoa. Vanhat viestintävälineet menettävät suosiotaan ja uusia viestintätapoja syntyy jatkuvasti. Digitalisaatio muokkaa yhteiskunnan rakenteita kauttaaltaan. Kynnykset madaltuvat ja yhteydenpito helpottuu globaalisti. Nämä suuret muutokset vaikuttavat myös kuntien tapaan viestiä ja mahdollisuuksiin olla vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa.

Kuntien osalta teknologioiden tuomat mahdollisuudet ovat monilta osin vasta konkretisoitumassa. Kaupunkien ja kuntien osalta keskustelua on käyty muun muassa ubiikeista kaupungeista (ubiquitous city). Ubiikilla tarkoitetaan teknologiaa joka on sulautettu osaksi ihmisten arkiympäristöä. Ubiikki kaupunki on kaupunki, joka hyödyntää niin sanottua jokapaikan teknologiaa. (Anttiroiko 2010, 58).

Viestintä on luonteeltaan siis hyvin nopeasti muuttuvaa ja varsinkin viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut viestintäteknologioitten voimakas ja yhä jatkuva kehittyminen monimutkaistavat viestinnän mallintamista. Åberg totesi jo vuosituhannen alussa, että yhteisöviestintää ei voida tarkastella enää yksinkertaistavien lineaaristen mallien avulla vaan tarkasteluun tarvitaan dynaamisia sovite- tai jopa kaaosmalleja. (Åberg 2000, 94)

Yksi vahvasti yhteisöviestinnän tarkasteluun vaikuttava asia on vuorovaikutteisuuden lisääntyminen viestinnässä. Vuorovaikutus problematisoi perinteisiä vastaanottajan ja yleisön

käsitteitä. Viestinnän ollessa vuorovaikutteista on hankala määritellä kuka on viestin vastaanottaja ja ketkä muodostavat viestinnän yleisön. (Åberg, 2000, 95)

2.3 Näkökulmia legitimitetin käsitteeseen

Legitimiteetti on hyvin vanha ja keskeinen organisaatioiden toimintaan liittyvä peruskäsite. Vaikka legitimitetistä on löydettävissä paljon kirjallisuutta, ja sen määrittelyyn ovat paneutuneet niin yhteiskuntatieteiden klassikkoteokset kuin uudemmatkin tieteelliset julkaisut, legitimitetistä teoreettisena käsitteenä on haastavaa muodostaa yhtenäistä kokonaiskuvaa. Kirjallisuudessa legitimitetin käsittely on hyvin monitahoista ja onpa sitä kuvailtu jopa pirstaloituneeksi. (esim. Suchmann 1995, 572; Beetham 2013, 3-4.)

Legitimiteetin määrittelyn haastavuus liittyy osaltaan sen vahvasti kontekstisidonnaiseen luonteeseen. Vallankäytön legitimiyyttä arvioidaan hyvin eri tavalla esimerkiksi muinaisen Rooman valtakunnan aikaisissa hallintojärjestelmissä tai tämän päivän edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallishallinnossa.

Toinen määrittelyn haastavuutta lisäävä tekijä on legitimitetin subjektiivinen luonne. Suchmann määrittelee (1995, 574) legitimitetin yleistetyksi käsitykseksi tai oletukseksi siitä, että organisaation toimet ovat tietyn toimintaympäristön normien, arvojen, uskomuksien ja määritelmien mukaisia. Todellisuudessa organisaation toimet voivat kuitenkin poiketa paljonkin sitä valvovan yhteisön normeista, mutta organisaatio saattaa siitä huolimatta säilyttää legitimiin asemansa. Tällä tarkoitetaan sitä, että legitimitetti muodostuu sitä valvovien tahojen subjektiivisesta käsityksestä organisaation toiminnasta. Organisaation ja sen toimintaympäristön normien tai arvojen eroavaisuus ei välttämättä käy ilmi. Legitimiteetin muodostuminen on yhteydessä julkiseen mielipiteeseen: tarvitaan kollektiivinen yleisö, joka hyväksyy organisaation toimet yhteisönä.

Max Weberin teoksessa *The Theory of Social and Economic Organization* (1947) esitetty kuvaus legitimitiivistä on muodostunut eräänlaiseksi legitimitiivin klassiseksi määritelmäksi. Weberin legitimitiivikäsitystä nimitetään empiiriseksi legitimitiivikäsitykseksi. (ks. Eriksson 199, 439).

Weberin mukaan legitimitiivin kolme lähdettä ovat: traditio, legaliteetti ja karisma. Traditiolla, eli perinteellä, viitataan käsitykseen siitä, että vanhat traditiot ovat pyhiä ja traditioiden kutsumina valtaa käyttävien käyttämä valta on siten legitiimiä. Legaliteetti eli laillisuus perustuu vallitsevaan oikeusjärjestelmään ja sen asettamien normien kautta käytetyn vallan legitiimiyteen. Karisma legitimitiivin lähteenä on luonteeltaan erilainen ja perustuu yksilön ominaisuuksista kumpuavaan auktoriteettiin ja sen kautta muodostuvaan luottamukseen. (Weber 1947, 325–355).

Oikeusvaltioiden legitimitiivi perustuu niin sanotun muodollisen rationaalisuuden vaatimukset täyttävän oikeusjärjestelmään. Eriksson on määritellyt muodollisen rationaalisuuden täyttävän oikeusjärjestelmän edellytykset: 1) oikeudelliset päätökset perustuvat yleisiin periaatteisiin tai normeihin, joita sovelletaan konkreettisiin tosiasiatilanteisiin, 2) jokainen päätös on johdettavissa abstrakteista oikeudellisista säännöistä, 3) oikeusjärjestelmä on periaatteessa aukoton sekä 4) se ei mitä voida tulkita oikeudellisin termein, on oikeudellisesti irrelevanttia. Oikeusvaltion legitimitiivi perustuu siis siihen, että sen puitteissa syntyvät oikeudelliset päätökset ovat ennustettavissa. (Eriksson 1999, 439).

Weberin legitimitiivin määritelmä sopii hyvin yksinkertaisten demokraattisten oikeusvaltioiden legitimitiivin määritelmäksi, mutta modernin oikeusvaltion legitimitiiviä ei voida perustella enää pelkällä traditiolla, uskonnolla tai karismalla.

Empiirinen legitimitiivikäsitys on rakennettu aikanaan olemassa olleen oikeusvaltion järjestelmän legitimoimisen näkökulmasta. Niin sanottu normatiivinen legitimitiivikäsitys taas pyrkii ottamaan paremmin huomioon järjestelmän moraalisen hyväksyttävyyden näkökulman. Oikeudellisessa kontekstissa tämä tarkoittaa sitä, että lain legitiimiyden hyväksyttävyyden ehtona on myös lain yleinen hyväksyttävyys. Tähän vaikuttavat muun muassa järjestelmän toimintaympäristössä vallitseva kulttuuri ja käsitys etiikasta. (Eriksson 1999, 442–443).

Erikssonin mukaan poliittisen järjestelmän legitimitetti onkin riippuvainen siitä, pitävätkö kansalaiset järjestelmää hyväksymisen arvoisena. Järjestelmän legitimiuden edellytyksenä on se, että kansalaiset kokevat olevansa velvollisia noudattamaan järjestelmän luomia pelisääntöjä. Tämän vuoksi pakkoon, kuten väkivaltaan, perustuvaa järjestelmään ei voida pitää legitimiinä. (Eriksson 1999, 441).

Legitiimi asema helpottaa julkisen organisaation toimintaa

Härkösen, Nyholmin, Haverin ja Airaksisen mukaan (2015, 188–194) demokraattisten hallintojärjestelmien toiminta perustuu järjestelmien legitimitettiin. Legitiimi asema vähentää julkisen organisaation toiminnan transaktiokustannuksia, kun asukkaiden tukea ei tarvitse hakea jokaiselle hankkeelle erikseen, vaan organisaation toiminta on yleisesti hyväksyttyä.

Legitimitetillä tarkoitetaan siis erityistä luottamussuhdetta valtaapitävien ja vallankäytön kohteina olevien välillä. Julkista valtaa käyttävien instituutioiden toimintakyvyn kannalta legitimiuden voidaan katsoa olevan välttämätöntä. Legitimitetti muuntaa vallan oikeudeksi käyttää valtaa. Vallankäytön kohteiden ja päätöksentekijöiden legitiimi luottamussuhde on niin vahva, että tehdyt päätökset ovat yleisesti hyväksytyjä jo ennalta, vaikka niiden sisältökään ei olisi vielä tiedossa. (Schmitter 2001, 2).

Länsimaiset yhteiskuntien päätöksentekojärjestelmien toiminta perustuu suurimmilta osin edustukselliseen demokratiaan. Yksinkertaisimmillaan myös hallintorakenteitten ja eri julkista valtaa käyttävien organisaatioiden legitimiys johdetaan suoraan edustuksellisen demokratian kautta. Kansalaiset antavat äänestämällä valitsemilleen päätöksentekijöille mandaatin tehdä päätöksiä yhteiskunnallisista asioista puolestaan. (Härkönen ym. 2015, 190).

Tässä ajattelutavassa hallinnolliset ja poliittiset toimeleimet ovat suodattimia, joiden kautta kansalaisten näkemykset muotoutuvat päätöksiksi. Weberin perinteisten legitimaation lähteiden jäsentely on katsottu soveltuvan edelleenkin paikallishallinnon hierarkkisen päätöksentekojärjestelmän tarkasteluun edustuksellisen demokratian näkökulmasta.

Kuitenkaan järjestelmissä, joissa on perinteisen demokratian haastavan verkostohallinnan piirteitä, sen ei enää katsota riittävän legitiimiyden perustaksi. (Härkönen ym. 2015, 190).

Verkostohallinta asettamat haasteet legitimiteetille

Poliittinen vallankäyttö on pirstoutuneempaa kuin aikaisemmin. Julkisen vallan toiminta on laajentunut entistä laiveammin yhteiskuntaan ja hallinnoitavat asiat ovat monimutkaistuneet. Päätöksenteossa on mukana entistä enemmän asiantuntijoita ja eri intressiosapuolia ja suuri osa päätöksistä tehdään hierarkkisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolisissa verkostomaisissa organisaatorakenteissa. Tämä aiheuttaa haasteita edustuksellisen demokratiaan pohjautuvalle hallinnolle ja sen legitimiteetin muodostumiselle. (Kunelius ym. 2009, 40–41).

Edustuksellisen demokratian kautta muodostuva legitimiteettikäsitys ei siis muodosta enää tarpeeksi laajaa tarkastelupohjaa monimutkaisessa toimintaympäristössä toimivan kunnan legitimiteetin rakentumisen tarkasteluun. Kuntalaisiin kohdistuvista päätöksistä huomattava osa tehdään perinteisen hierarkkisen järjestelmän ulkopuolella toimivissa verkostoissa, joiden legitiimiyttä ei voida johtaa suoraan edustuksellisen demokratian ajatuksesta. Hallintoa tarkastellaan ja arvioidaan esimerkiksi sen tuottamien palveluitten perusteella, ei niinkään organisaation rakenteesta ja toimintatavoista käsin.

Scharpf'n mukaan (1997, 153–155) demokraattisten instituutioiden legitimaation lähteet voidaan jakaa kahteen osaan, joita Scharpf kutsuu ”input-orientoituneiksi” ja ”output-orientoituneiksi” lähteiksi. Input-legitimiteetti muodostuu instituution lakiperustaisista lähtökohdista, kuten instituution toimivallan määrittelystä, päätöksentekijöiden valintavasta ja siitä kuinka päätöksentekoprosessit organisaatiossa etenevät. Output-legitimiteetti taas muodostuu prosessin lopputuloksen perustella eli kuinka yleisesti hyväksyttyjä päätöksiä ja tehokkaita ratkaisuja julkinen organisaatio pystyy vallankäyttönsä alaisille tuottamaan.

Legitimiteetin tarkastelu liittyy olennaisesti demokratiakäsitykseen. Osallistuvassa demokratiakäsityksessä legitimiteetin katsotaan syntyvän kansalaisten aktiivisen

osallistumisen kautta eri osallistumistapoja hyödyntäen. Kansalaisten äänen kuuleminen valmistelun aikana vahvistaa hallinnon legitimitettä. (Klijn & Edelenbos 2013, 627–629).

Kettunen (2004, 16) tarkastelee kansalaisten osallistumista legitimaation, kontrollin sekä laadun ja tehokkuuden näkökulmasta. Legitimaation saavuttamiseksi päättäjien on kyettävä tyydyttämään kuntalaisten enemmistön tarpeet ainakin pitkällä aikavälillä. Edustuksellisen demokratian laskevat äänestysprosentit ja kuntalaisten heikkenevä kiinnostus aiheuttavat haasteita tarpeitten kanavoimisessa päätöksentekojärjestelmään. Mikäli legitiimi asema halutaan säilyttää, on perinteisen demokratian rinnalle tuotava uusia osallistumisen muotoja.

Kontrollilla viitataan siihen, että kuntalaisten on sanottava viimeinen sana kaikissa päätöksissä. Edustuksellisen demokratian ajatus on, että neljän vuoden välein edustajat joko uusivat mandaattinsa tai tulevat hylätyksi. Käytännössä vaaleissa tehtävä äänestyspäätös harvoin tehdään edellisen vaalikauden tulosten arvioinnin perusteella. Tämän vuoksi kuntalaisten kontrollille on löydettävä keinoja myös vaalien välillä. Päätöksentekijöiden tulee löytää kanavia ja väyliä tämän vuorovaikutuksen vahvistamiseksi. (Kettunen 2004, 17).

Kuntalaisten osallistumisen kautta voidaan myös tehostaa toimintaa ja parantaa toiminnan laatua. Kun kuntalaisten tarpeet ja odotukset ovat paremmin palvelutuotannon järjestäjien tiedossa, voidaan palvelut kohdentaa paremmin. Tampereen malliin tämä ajattelu on integroitu asukas- ja käyttäjälähtöisen toimintaperiaatteen myötä. (Kettunen 2004, 17).

Kuneliuksen ym. (2009, 41–42) mukaan aiemmin hierarkkisiin organisaationrakenteisiin ja keskitettyyn suunnitteluun perustuvissa toimintamalleissa eri instituutioiden suhde mediaan oli erilainen kuin nykyisessä kilpailullisemmassa ja verkostomaisessa toimintatavassa. Aiemmin eri toimijoiden valta-asema oli vakaampi ja pysyvämpi. Nykyisin organisaatioille on entistä tärkeämpää vakuuttaa sidosryhmilleen, suurelle yleisölle ja rahoittajilleen omaa pätevyyttään ja tarpeellisuuttaan myös mediajulkisuuden avulla.

Legitimitetti on Connellyn (2011, 930) mukaan keskeisessä asemassa uusien hallintamallien syntyprosessissa etenkin yhteisöihin perustuvissa hallintamalleissa. Hallinnon

uusiutumisprosessin vaikuttavuus on riippuvainen uusien hallintamallien kyvykkyydessä synnyttää legitimizeettiä siinä poliittisessa toimintaympäristössä, johon ne asetetaan.

3. TUTKIMUSPROSESSIN KUVAUS

Tutkielmassani Tampereen kaupungin viestintää tarkastellaan legitimizeettiä rakentavana prosessina. Tarkastelen miten Tampereen kaupungin viestintä näyttäytyy suhteessa legitimizeetin rakentamiseen. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat miksi ja miten Tampere viestii?

Aihetta on lähestytty selvittämällä Tampereen kaupungin viestintää toteuttavien keskeisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemystä Tampereen viestinnästä. Olen selvittänyt millaisen kaupungin viestintä heille näyttäytyy ja minkälaisia tehtäviä he kokevat viestinnällä olevan?

Kaupunkien ja kuntien viestinnällä on monia erilaisia tehtäviä. Viestintä tuottaa ja jakaa informaatiota niin kuntalaisille kuin työntekijöille. Viestintä on osa kaupunkikuvan rakentamista ja kaupungin markkinointia. Yhtäältä viestinnän kautta täytetään lakisääteisiä velvoitteita ja toisaalta rakennetaan luottamusta kunnan ja kuntalaisten välille. Viestintä on olennainen osa johtamista. Vuorovaikutuksen kautta ja kuntalaisten ääntä kuulemalla voidaan tavoitella tehokkaampia kuntapalveluita.

Viestintä on siis läsnä lähes kaikessa kunnan toiminnassa, mutta tämän tutkielman tarkastelunäkökulma on rajattu kuntalaisille suunnattuun viestintään. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kokonaisuudessaan kunnan sisäinen viestintä omalle henkilöstölle sekä konserniviestintä. Tutkimuksessa ei tarkastella viestintää johtamisen työkaluna.

3.1 Tutkimushaastattelut ja aineiston kuvaus

Tämän tutkielman aineisto muodostuu kuudesta Tampereen kaupungin viestintäyksikön työntekijän, neljän apulaispormestarin ja Tampereen pormestarin haastatteluista. Tutkielman tekoon on haettu ja saatu Tampereen kaupungin tutkimuslupa.

Tarkoitukseni oli haastatella Tampereen kaupungin viestintää keskeisesti toteuttavia ja viranhaltijoita ja selvittää heidän näkemyksiään Tampereen kaupungin viestinnästä. Tutkimuskysymyksinä olivat miksi ja miten Tampere viestii?

Haastateltavat valikoituvat Tampereen kaupungin nettisivuilla ilmoitettujen toimenkuvien perusteella. Tavoitteenani oli saada haastateltaviksi niin käytännön viestintätyötä suorittavia työntekijöitä kuin viestintää strategisemmasta näkökulmasta tarkastelevia viranhaltijoita.

Luottamushenkilöistä apulaispormestarit ja pormestari valikoituivat haastateltaviksi, koska heillä toimialueidensa johtajina on eniten mediakontakteja ja he toimivat päätoimisina luottamushenkilöinä kaupungin organisaatiossa. Lisäksi apulaispormestareilla ja pormestarilla on viestinnällisesti mielenkiintoinen asema sekä poliittisina toimijoina että kaupungin virallisina kasvoina ja äänitorvina.

Tutkielman tekemisen kiireisen aikataulun vuoksi päätin kuitenkin esittää pyynnön viestintäyksiköiden työntekijöiden haastatteluista suoraan Tampereen viestintäjohtajalle enkä jokaiselle valitsemalleni potentiaaliselle haastateltavalla erikseen. Viestintäjohtaja jakoi haastattelupyynnön Tampereen viestintäyksikön henkilökunnalle, josta vapaaehtoiset ilmoittautuivat haastateltaviksi. Apulaispormestareita ja pormestaria lähestyin henkilökohtaisella haastattelupyynnöllä. Haastateltavien saaminen oli vaivatonta ja haastateltavien asenne tutkimusta kohtaan oli myönteinen ja kiinnostunut.

Vaikka haastateltavien valinta viestintäyksikön osalta tapahtui vapaaehtoisuuteen perustuen, oli lopullisten haastateltavien joukossa useita samoja henkilöitä, joita olin suunnitelmavaiheessa ajatellut haastattelevani. Viestintäyksikössä työskentelee 14 työntekijää, joten kuuden haastattelun kautta uskon saaneeni melko kattavan kuvauksen yksikössä työskentelevien ajatuksista.

Haastateltaviin lukeutui sekä esimiesasemassa olevia, että käytännön viestintätyötä tekeviä työntekijöitä. Haastatteluissa tuli selkeästi esille eri tasolla työtä tekevien näkemykset viestinnästä. Esimiehet ja johtajat keskittyivät enemmän viestinnän kokonaiskuvaan ja viestinnän strategiseen otteeseen. Suorittavampaa työtä tekevien näkökulma keskittyi enemmän käytännön viestintätyöhön. Tutkielman tekemisen ja aineiston kannalta haastateltavien laaja kirjo rikasti aineistoa, kun aihetta lähestyttiin eri näkökulmista

Apulaispormestarin ja pormestarin haastattelut toivat aineistoon myös politiikan näkökulmaa. Apulaispormestareiden ja pormestareiden asema on viestinnällisestä näkökulmasta erittäin mielenkiintoinen. Toisaalta he edustavat työssään kaupunkia ja tuovat julkisuuteen kaupungin virallista viestiä, mutta toisaalta heillä jokaisella on omat poliittiset tavoitteensa, jotka vaativat myös tietynlaista poliittista viestintää.

Kaikki tutkimushaastattelut toteutettiin loka-marraskuun vaihteessa 2015. Viestintäyksikön työntekijät haastattelin Tampereen virastotalolla viestintäyksikön tiloissa. Pormestarin ja apulaispormestarin haastattelut toteutettiin yhtä haastattelua lukuun ottamatta haastateltavien työhuoneissa. Yksi haastatteluista tehtiin rauhallisessa kahvilassa. Kaikki haastattelut olivat kahdenkeskisiä ja yksityisiä, jotta haastateltavat pystyivät puhumaan vapaasti. Haastattelut nauhoitettiin ääninauhurilla. Haastatelluille luvattiin, että aineistoa käsitellään tutkielmassa anonymisti.

Haastattelut olivat hyvin vapaamuotoisia. Haastattelun löyhän strukturoinnin tarkoituksena oli antaa tilaa haastateltavien omille näkemyksille ja antaa aineistolle keskeinen rooli tutkielman teossa. Tämä valinta on linjassa myös tapaustutkimuksen strategian kanssa.

Useimmiten haastatteluissa toistuvat kysymykset olivat: mistä Tampere haluaa viestiä ja kenelle Tampere viestii? Osa haastateltavista kävi päivittäistä työtään läpi hyvinkin yksityiskohtaisesti. Toiset taas keskittyivät keskustelemaan erilaisia omia esimerkkejä ja kokemuksia käytännön viestintätyöstä nostaen. Jokaisessa haastattelussa käytiin läpi esitutkimuksessa esiin tullut toimittajien kritiikki ja haastateltavan näkemykset tai vastaukset toimittajien esittämään kritiikkiin. Apulaispormestareiden ja pormestarin haastattelussa käytiin läpi myös luottamushenkilön oman poliittisen viestinnän suhdetta kaupungin viralliseen viestintään.

Nauhoitetut haastattelut purettiin litteroimalla tekstiaineistoksi. Tekstiaineiston analysointitapana oli klassinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi on litteroidun haastatteluaineiston analyysitapa, jossa luodaan sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Aineisto järjestetään siinä tiiviiseen ja selkeään muotoon aineiston sisältämää informaatiota kadottamatta. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 109 – 110).

Tekstiaineiston luokittelussa käytin apuna kolmea apukysymystä: 1) Minkälaisia tehtäviä Tampereen kaupungin viestinnällä on, 2) Miksi Tampere viestii ja 3) Miten haastateltavat vastaavat toimittajien esittämänä kritiikkiin.

Apukysymykset perustuvat haastattelujen kolmeen eri löyhään teemakokonaisuuteen. Apukysymyksien avulla luokittelin aineistoa yksittäisiksi sitaateiksi Excel-taulukon välilehdille. Näin pystyin hahmottamaan haastateltavien puheista erilaisia viestinnän näkökulmia, viestintään ulkoisesti vaikuttavia painetekijöitä sekä reaktioita näihin ulkoisiin paineisiin. Näistä havainnoista samankaltaisuuksia etsien kykenin luokittelemaan aineistoa siten, että luokittelu muodostaa tiiviin kuvan Tampereen kaupungin viestinnästä suhteessa legitimizeetin käsitteeseen. Sisällönanalyysin tulokset esitellään tutkielman seuraavassa luvussa.

3.1 Tapaustutkimus Tampereen viestinnästä

Olen noudattanut tutkielmassani niin sanottu tapaustutkimuksen strategiaa. Tapaustutkimus on tutkimustapa, jonka kohteena voi olla jokin tapahtumakulku tai ilmiö. Tapaustutkimuksen strategian lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto, jonka perusteella luodaan tiivis kuvaus tutkittavasta tapauksesta. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10).

Tapaustutkimuksessa tulee erottaa toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde. Tutkimukseni kohteena on Tampereen kaupunki ja tapauksena sen viestintä. Tapaustutkimus ei ole pelkästään selostus jostain tapahtumakulusta, vaan tarkoituksena on esittää tapaus jostain ilmiöstä. Tutkimuksessani Tampereen kaupungin viestintää tarkastellaan ilmiönä teoreettisen viitekehyksen avulla, joka muodostuu yhteisöviestinnän sekä legitimizeetin teorioista. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9-10).

Tutkielmani on siis tyypiltään laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Kvalitatiivisen tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä ymmärtämään tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Tarkoituksena on kerätä syvällistä tietoa ilmiöstä ja sen taustalla olevista inhimillisistä toimintamalleista sekä syistä toimintamallien takana. (Glenn 2010, 95).

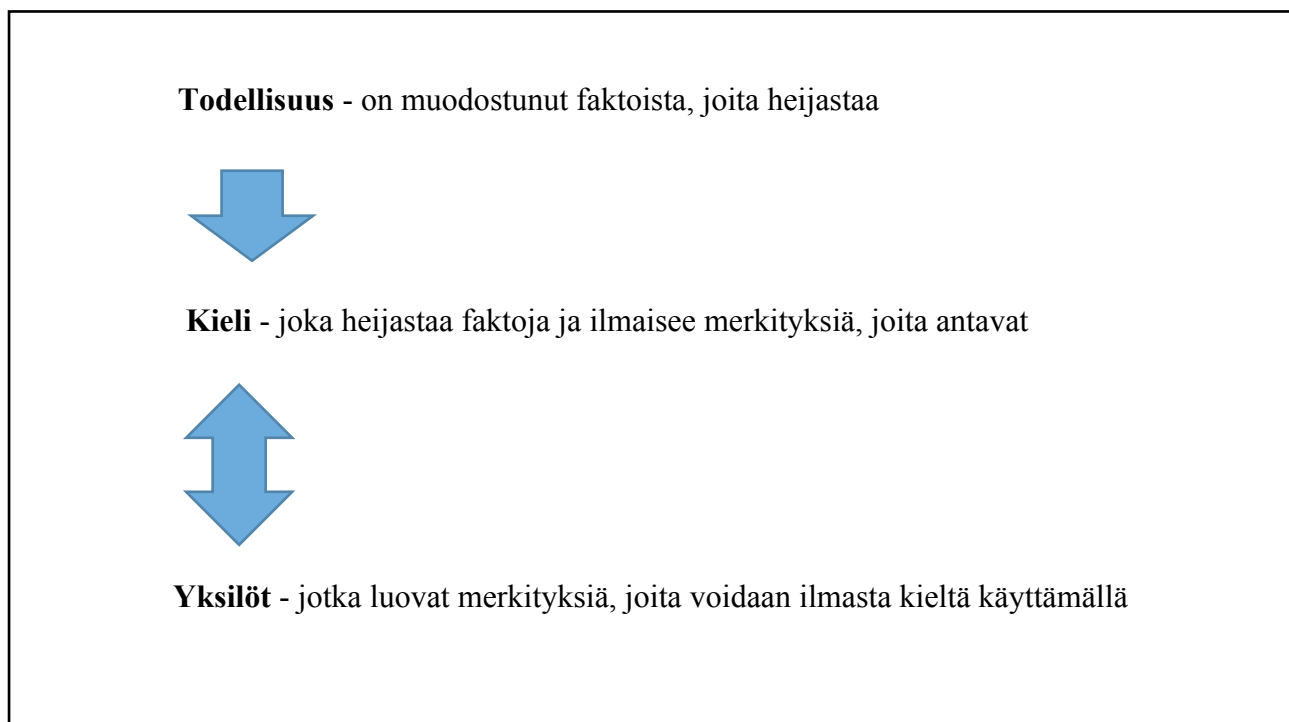
Kvalitatiivisen tutkimustavan lähtökohtana on oletus siitä, että tapahtumakulkujen, ilmiöiden ja vuorovaikutusten merkityksiä voi ymmärtää ainoastaan tarkastelemalla niitä niihin osallisina olevien silmin. Näin ollen kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto kerätään usein haastattelemalla, havainnoimalla tai itse osallistumalla. (Gorman & Clayton 200, 3).

Laadullisessa tutkimustavassa aihetta lähestytään melko laajalla näkökulmalla. Tutkija ei voi tarkkaan etukäteen tietää millaisia merkityksiä tutkimuksen kohteena olevat antavat tutkittavalle ilmiölle. Täten hypoteesin asettaminen ennalta ei ole kvalitatiivisessa tutkimuksessa keskeistä. Tutkimusprosessin edetessä tehdyt haastattelut muovaavat näkökulmaa. Kvalitatiivisella tutkimusmenetelmällä on luontevaa vastata kysymyksiin, jotka alkavat sanoilla miten tai miksi. (Gorman ym. 2005, 3-7).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa johtopäätöksiin päädytään usein induktiivisen päättelyn kautta, jossa lähdetään liikkeelle havaintojoukosta, josta analyysimenetelmiä käyttäen päädytään yleistykseen tai teoriaan. Edellä kerrottua tiivistäen laadullisen tutkimuksen perimmäinen tarkoitus on siis ymmärtää tutkimuskohdetta haastateltavien näkökulmasta ja analysoida sekä teoreettiseen viitekehykseen peilaten tuottaa tiivis kuvaus ja syvälinen ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä. (Gorman & Clayton 2005, 3-7).

Tapaustutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä voidaan käyttää asiantuntijahaastatteluja. Haastattelu on aineistonkeruumenetelmänä joustava. Kyselykaavakkeen strukturoidun muodon sijaan on tilaa lisäkysymyksille ja haastateltavien tärkeinä pitämät asiat pääsevät luontevasti haastattelutilanteiden myötä esiin. Haastattelumenetelmän vahvuutena on juuri se, että haastattelujen aikana tutkijan on mahdollista kiinnittää huomiota asioihin, joita ei ennalta haastattelukysymyksiä tehdessä voitu tai kyetty näkemään. (Gorman & Clayton 2005, 49–50).

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan tapausta käyttäen kerättyä aineistoa, joka on kielellisessä muodossa. Sen vuoksi tutkijan on oleellista ymmärtää, että kieli on sosiaalisesti konstruoitunutta. Kieli toimii välittäjänä, eräänlaisena medianana, jolla puhuja heijastaa merkityksiä, jotka hän on itse antanut faktojen muodostamalle todellisuudelle (kts. Kuvio 2). (Gorman & Clayton 2005, 5).



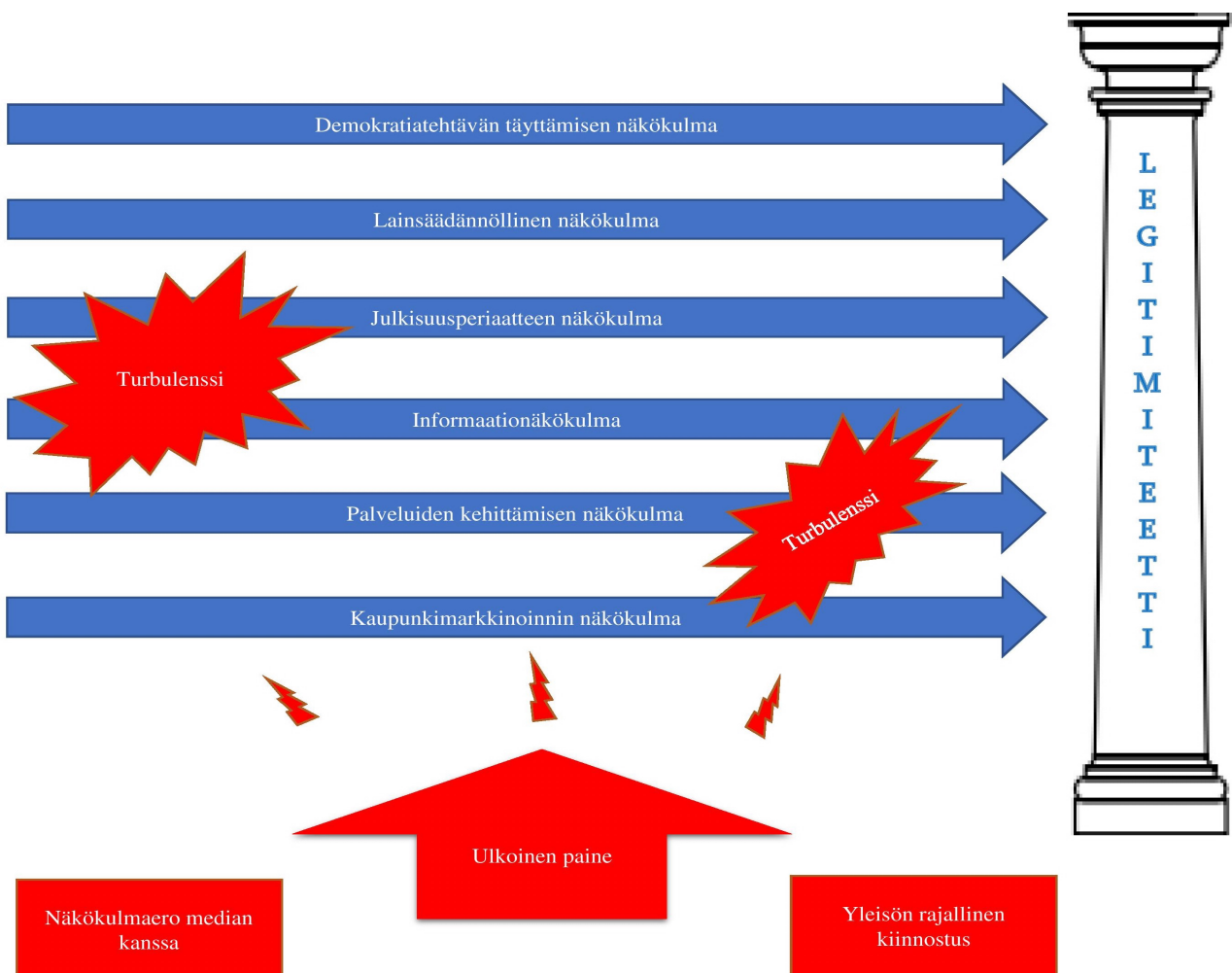
Kuvio 2: Kielen asema merkitysten ja todellisuuden kuvaajana Gormanin ja Claytonin mukaan (2005, 5). Oma suomennos.

Edellä esitetyn vuoksi tutkijan haasteena on ymmärtää merkityksiä, joita haastateltavat antavat todellisuudelle siinä kontekstissa, jossa he toimivat. Tutkijan tehtäväksi jää analysoida, kuvailla ja kääntää noita merkityksiä ymmärrettäväksi kokonaisuudeksi, joista muodostuu käsitys tutkittavasti ilmiöstä. (Gorman & Clayton 2005, 5).

4. KUVA TAMPEREEN VIESTINNÄSTÄ

Aineiston analyysin tuloksena olen rakentanut kuvan Tampereen kaupungin viestinnästä suhteessa legitimizeetin rakentamiseen. Mallini ensimmäinen osa kuvaa legitimizeetin rakentamista kuuden erilaisen viestinnällisen näkökulman kautta. Mallin toinen osa tarkastelee viestinnän suhdetta ulkopuolisiin paineisiin, jotka aiheuttavat tulkintani mukaisesti organisaatioin sisäisiä reaktioita, jotka olen nimennyt mallissa turbulenssiksi.

Analyysini tulos jakautuu kolmeen pääluokkaan, jotka ovat 1) legitimizeetin rakentaminen, 2) ulkopuolinen paine ja 3) turbulenssi. Kaksi ensimmäistä pääluokkaa jaetaan alaluokkiin. Kolmas pääluokka pitää sisällään erilaisia haastatteluaineiston kautta hahmotettuja kuntaorganisaation sisäisiä reaktioita, jotka johtuvat organisaatioon kohdistuvasta ulkopuolisesta paineesta.



Kuvio 3: Aineiston analyysin luokittelu.

Seuraavaksi esittelen jokaisen pääluokan ja niiden sisällään pitämät alaluokat esimerkkejä aineistosta nostaen. Käytettävät esimerkit ovat haastateltujen autenttisia ilmauksia, joita on muokattu yleiskielisiksi niin, että haastateltujen henkilöllisyys ei käy puhetavasta ilmi. Haastateltavat on koodattu numeroin H1 - H11 satunnaisessa järjestyksessä.

4.1 Viestinnän kuusi näkökulmaa legitimiteetin rakentajina

Haastatteluaineistosta voidaan erotella haastateltavien kaupungin viestinnälle asettamia tehtäviä. Näitä tehtäviä luokittelemalla olen muodostanut kuusi erilaista viestinnällistä näkökulmaa:

- 1) Demokratiatehtävän täyttämisen näkökulma
- 2) Lainsäädännöllinen näkökulma
- 3) Julkisuusperiaatteen näkökulma
- 4) Informaationäkökulma
- 5) Palveluiden kehittämisen näkökulma
- 6) Kaupunkimarkkinoinnin näkökulma

Näille kuudelle näkökulmalle yhteinen nimittäjä vaikuttaisi aineiston perusteella olevan legitimiteetin rakentaminen. Vaikka eri näkökulmien taustalla legitimiteetin rakentamisen funktio voidaan nähdä eri vahvuisena, voidaan huomata, että kaiken kaikkiaan tärkeä motiivi Tampereen viestinnässä on luottamuksen ja hyväksynnän rakentaminen kuntaorganisaation ja kuntalaisten välille. Eri näkökulmien suhde legitimiteetin rakentamiseen kuvataan seuraavissa alaluvuissa.

Viestinnän keinoin perustellaan kunnan tekemiä päätöksiä ja pyritään luomaan vuorovaikutusta kuntaorganisaation ja kuntalaisten välille. Viestinnän yhtenä perimmäisenä tarkoituksena on vahvistaa ja säilyttää kuntaorganisaation legitiimi asema yhteisten asioiden järjestämisen tehokkaana foorumina.

Demokratiatehtävän täyttämisen näkökulma

Paikallisen itsehallinnon toteuttaminen on yksi kuntien tehtävistä. Tähän liittyy myös paikallisen demokratiatehtävän täyttämisen. Demokratiatehtävän toteuttamisessa viestinnällä on keskeinen rooli. Tampereella demokratiatehtävää toteuttaa viestintäyksikkö yhteistyössä kuntademokratiayksikön kanssa.

Haastateltavat nostavat esiin lähidemokratian vahvistamisen ja ylläpitämisen yhtenä kaupungin viestinnän tehtävistä.

”Minä ajattelen että kun kaupungin perustehtävä on tuottaa sitä hyvinvointia ja kehittää aluettaan ja toimia tämmöisenä demokraattisena yhteisönä niin tämän tehtävän kautta sen, tavallaan kaiken tämän pitää olla julkista.” (H1)

Viestinnän kautta kaupungin asiat tuodaan kuntalaisten tietoon ja arvioitavaksi. Kaupungin viestintä on kuntalaisille tiedonlähde, mutta sen lisäksi viestintä nähdään myös kuntalaisten välineenä heidän tekemässään vaikuttamistyössä.

”Niin siis viestinnässä on muuten se vielä, että ihmiset sitä kautta voivat toteuttaa omaa vaikuttamistyötään. Että viestintä on demokratiaväline parhaimmassa tapauksessa.” (H9)

Lähidemokratian vahvistaminen on olennainen osa Tampereen toimintamallia. Haastateltavat tuntuvat sisäistäneen Tampereella strategisesti keskeiseksi nostetun tavoitteen, mikä näkyy erityisesti monina vuorovaikutuksen tärkeyttä korostavina puheenvuoroina.

”Ja sitten Tampereen mallissa lähidemokratia. Ja se että niitä palveluita kehitetään yhteistyössä asukkaiden ja asiakkaiden kanssa. Niin se menee jo pidemmälle kuin se pelkästään kuuleminen tai osallistaminen.” (H2)

Kaikki haastateltavat ovat sitä mieltä, että vuorovaikutus ja kuntalaisten kuuleminen päätöksenteon varhaisissakin vaiheissa kuuluu demokraattiseen toimintatapaan. Haastateltavien mielestä Tampereella on omaksuttu ajattelu, jossa tunnistetaan, että paras tieto ei löydy aina virastotalolta.

”Kyllähän se on tietenkin tärkeää ja kuuluu tähän meidän demokratiaan että kuullaan ihmisiä. Kaupunkihan on ihmisiä varten eikä päinvastoin.” (H8)

Haastatteluissa ilmenee kuitenkin huoli siitä, että tavoitetaanko viestinnän kautta riittävän heterogeeninen kuntalaisten joukko. Osa haastateltavista kokee, että kaupungin viestintä ja vuorovaikutuskanavat eivät tavoita riittävän edustavaa kuntalaisten joukkoa. Koetaan, että kaupungin vuorovaikutuskanavien kautta kuullaan äänekkäintä ja aktiivisinta kuntalaisten osaa.

”Tietysti jos ajattelee sitä kuntademokratiaa niin se on haastavaa että, me ei tavoiteta kauhean isoa joukkoa varmaankaan ja me tavoitetaan, sellainen tietyntyyppinen näissä asioissa aktiivinen joukko ja jos ajattelee väestön, rakenteella niin me ei tavoiteta nuoria ihmisiä. Me ei tavoiteta, perheitä eikä perheellisiä ihmisiä vaan me ehkä tavoitetaan, enimmäkseen ikääntyneitä jotka on ehkä, vähän tavanomaista korkeammin koulutettuja.” (H6)

Enemmän huolia kaupungin viestinnän tavoittavuudesta ja kattavuudesta esittävät luottamushenkilöt. Viestintäyksikön henkilökunnasta haastatellut luottavat luottamushenkilöitä enemmän viestinnän kattavuuteen ja toisaalta korostavat hyvin kohdistetun viestinnän ja vuorovaikutuksen tärkeyttä. Viestintäyksiköstä haastateltujen näkemyksen mukaan tärkeämpää on tavoittaa oikeat henkilöt oikeissa asioissa kuin kaikki kuntalaiset kaikissa asioissa.

Demokraattinen toimintatapa ja edustavuus nähdään yhtenä keskeisenä julkisen hallinnon legitimeettiä vahvistavana asiana. Demokratia on länsimaissa yleisesti hyväksytty legitiimin hallinnan muoto. Näin ollen demokraattiseksi koettu päätöksenteko kuntatasolla vahvistaa kuntaorganisaation legitiimiyttä.

Demokratiatehtävän näyttämisen näkökulma voidaan nähdä erityisesti legitimitetin input-orientoituneeksi lähteeksi. Se pyrkii vahvistamaan legitimitettiä viestimällä päätösten lainmukaisuudesta ja täyttämällä tiedon saatavillapitämisen lailliset edellytykset.

Lainsäädännöllinen näkökulma

Viestintä ei ole kunnalle vapaaehtoista. Haastateltavatkin lähestyvät kunnan viestintää lainsäädännön näkökulmasta. Kunnan viestinnän lakisääteisyys voidaan johtaa jo perustuslain osallistumiseen ja tiedonsaantiin oikeuttavista pykälistä.

”Lakisääteistähän viranomaisen viestintä on. Perustuslaki takaa oikeuden osallistumiseen ja tiedonsaantiin. Se on meidän velvollisuus. Silloin se tarkoittaa sitä että me ajatellemme vähän siihen suuntaan että kuntalaiset ovat, verrannollisia osakeyhtiön osakkeenomistajiin. Eli veronmaksajien rahoillahan tämä rahoitetaan tämä toiminta. Niin me haluamme tiedottaa kaikesta. Kaikesta mikä vaikuttaa. Se kova ydin on tietysti päätöstiedottaminen, joka vaikuttaa kuntalaisten elämään. Mutta sitten ihan lakisääteisiä tulee vaikkapa kaavoitus, joka on mitä keskeisintä kunnan toimintaa. Vaikuttaa liikenteeseen, rakentamiseen, palveluiden sijoittumiseen, palveluverkkoon. Ja siellähän se on lakisääteistä, maankäyttö- ja rakennuslaki, YVA-lainsäädäntö, ympäristövaikutusten arviointi. Siellä se osallistuminen ja asianosaisten kuuleminen ja kaikki tämä niin se on todella tiukkaan säänneltyä ja siihen velvoitetaan.” (H2)

Kuten edellisessä sitaatissakin käy ilmi, on kunnan viestintää säännelty monilta osin. Tiukimmin säänneltyä kunnan viestintä on kaavoituksen osalta, jossa laki määrää tarkasti tiedottamisesta prosessin eri vaiheissa. Viestinnän laiminlyöminen voi johtaa koko kaavoitusprosessin hylkäämiseen. Viestintä toimii näissä tapauksissa laintasolla vahvistettuna demokraattisen toimintatavan mahdollistajana.

”Jossain vaikka ihan kaavoituksessa meille tulee tuolta maankäyttörakennuslaistakin jo ihan lainsäädännönkin velvoitteita siihen että meidän pitää tietyt kuulemiset ja kaikki semmoinen, että se mitä me tehdään niin sen pitää olla julkista, tulee totta kai sitäkin kautta” (H1)

Kuntalaisviestinnän osalta maankäyttö- ja kaavoitus mielletään haastatteluissa kunnan viestinnän lakisääteisyys selkeimpänä ilmentymänä. Toisaalta esiin nousevat myös kuntakonsernin viestintätarpeet, johon saattaa liittyä esimerkiksi osakeyhtiöiden viestintää, joka on myös tarkasti säänneltyä. Konserniviestintä on kuitenkin rajattu tutkimusasetelmassani tarkastelun ulkopuolelle, joten sitä en tarkastele tässä enempää.

Lainsäädännöllinen näkökulma kunnan legitimitetin rakentamiselle on olennainen. Viranomaisen toiminnan yksi perusedellytys on lainmukaisuus. Lakisääteisten viestintävelvoitteiden täyttäminen on eräänlainen perusedellytys legitiimin aseman säilyttämiseksi. Tosin pelkät lakisääteiset viestintävelvoitteet täyttävä kunta hoitaisi viestinnällisiä velvoitteitaan perin ohuesti.

Lainsäädännöllinen näkökulma eroaa demokratiatehtävän täyttämisen näkökulmasta siten, että lainsäädännöllinen näkökulma viestinnässä käsittää tilanteet, jossa kunnan viestintää on tarkasti määritelty laissa. Parhaimpina esimerkkeinä ovat kaavoitusprosessiin liittyvät julkisuus- ja tiedottamisvelvoitteet.

Julkisuusperiaatteen näkökulma

Julkinen hallinto on avointa julkisuusperiaatteen nojalla. Viranomaistoiminnan julkisuus on Suomen perustuslain takaama perusoikeus. Kuntien asiakirjat ja yleiseen päätöksentekoon liittyvät kokoukset ovat julkisia. Haastatteluissa korostetaan useaan otteeseen kunnan toiminnan olevan julkista.

”Me ollaan julkinen organisaatio ja musta se tilintekovastuu edellyttää jo sitä että me kerrotaan avoimesti, niitä asioita mitä meillä täällä on.” (H1)

Kunnan toiminta on julkista jo yksistään lain määräyksien perusteella. Haastatteluissa korostetaan myös vahvasti kuntalaisten asemaa veronmaksajina. Kuntalaisilla koetaan olevan oikeus tietää kaupungin asioista erityisesti toiminnan rahoittajan roolissa. Julkisuuden ja avoimen tiedottamisen nähdään rakentavan ja ylläpitävän luottamusta kuntalaisten ja kaupungin välille.

”Joo ja sitten se luottamus on tosi tärkeä elementti siinä. Minä näen sen, että tavallaan ihmiset voivat luottaa siihen, että se organisaatio johon he maksavat veroja toimii tietyllä periaatteilla ja se viestintä on kertomista siitä, miten se käytännössä toteutuu.” (H9)

Huomattavaa viestinnän avoimuudesta puhuttaessa on, että haastateltavat käyttävät usein potentiaalimuotoisia lauseita: viestintä on mahdollisimman avointa tai ainakin siihen pyritään. Tulkintani mukaan joiltain osin on havaittavissa, että haastateltavat kokevat, että kunnan viestintä voisi osiltaan olla vieläkin avoimempaa. Tätä puhuntatapaa käsitellään vielä tarkemmin turbulenssiin keskittyvässä analyysin osassa.

”No me yritämme kertoa mahdollisimman suoraan ja yksinkertaisesti jotenkin mistä tässä on kysymys. Eihän sitä tietenkään mitenkään voi alkaa kaunistelemaan, mutta voihan sitä toki tietenkin aina, kyllähän tietenkin monen asian saa, vähän että minkälaisen näkökulman ja tulkinnan ottaa että kyllähän me nyt tietenkin semmoinen positiivinen tulkinta ehkä mieluummin haetaan mutta ei nyt tietenkään saa alkaa sillä tavalla silloittelemaan tai peittelemään totuutta että puhuu mustaa valkoiseksi.” (H7)

Julkisuusperiaate on yksi julkisen hallinnon periaatteista ja legitimitetin edellytyksistä. Haastateltavat korostavat kuntalaisen asemaa toiminnan rahoittajan. Kuntalaisella on oikeus saada tietoa kunnan toiminnasta ikään kuin omistajan roolissa. Legitimitetin rakentamisen näkökulmasta julkisuusnäkökulma viestinnässä pyrkii hyvin suoraviivaisesti ylläpitämään ihmisten luottamusta organisaatioon. Julkisuusperiaatteen mukaisesta viestinnästä hyvänä esimerkkinä voidaan pitää vaikkapa monimutkaisista hallinnollisista asioista tiedottamista. Kuntalaisille viestitään vaikkapa isoista hallinnon muutoksista, jotka eivät välttämättä vaikuta suoraviivaisesti kuntalaisten elämään, mutta julkisuusperiaatteen näkökulmasta kunnan on viestittävä asioista myös kuntalaisille.

Informaationäkökulma

Viestinnän informaationäkökulma on lähimpänä perinteistä perusajatusta kunnan viestinnästä tiedottamisena ja viranomaisviestintänä. Tämä haastattelujen perusteella muodostettu informaationäkökulma, tai informaation jakamisen näkökulma, voidaan jakaa vielä sisäisesti kahteen osaan kuntalaisen roolin perusteella.

Toisaalta kuntalaisia informoidaan organisaation perustoiminnoista kuten tehdyistä päätöksistä, tarjotuista palveluista ja erityisesti niissä tapahtuvista muutoksista. Toisaalta erityisesti yllättävien tilanteiden ja tapahtumien yhteydessä sekä isojen elinympäristöä muuttavien päätösten tai hankkeiden yhteydessä kuntalaisten tiedontarve kasvaa. Ensimmäisessä funktiossa kuntalaisen rooli on melko passiivinen tiedon vastaanottajan rooli. Toisessa funktiossa kuntalaisen rooli on aktiivisempi, jopa kunnan viestintää ohjaava.

Kuntalaisia halutaan informoida kunnan tarjoamista palveluista ja toisaalta niin kuntalaisen oikeuksista kuin velvollisuuksistakin.

”Tietysti me halutaan viestiä kuntalaisille palveluista, ja jos nyt mietin Tampere-lehteä ja vaikka nyt sitten meidän nettisivuja, jotka nyt on sitä kuntalaisviestintää pääosin, niin tietysti se että minkälaisia palveluita kaupunki kuntalaisille järjestää ja miten sitten kuntalaiset niitä palveluita saa ja, myös lähinnä just kuntalaisten oikeuksista ja mutta myös velvollisuuksista tiedottaminen, päätöksistä ja valmisteilla olevista asioista.” (H3)

Palveluista tiedottaminen on toisaalta jo itsessään kuntalaisten palvelemista, mutta sen taustalla voidaan nähdä myös kaupungin oma intressi. Palveluita tarjotaan siinä uskossa, että kuntalaiset tarvitsevat tarjotunlaista palvelua ja kuntalaisten hyvinvointi lisääntyy tarjotun palvelun kautta.

”Palvelujen tehokas käyttäminen. Eli siinähan tullaan siihen vaikutusten arviointiin eli meillä, jos meillä on hyviä palveluja niin kyllähän intressi on että ihmiset niitä käyttää. Koska niillä pyritään siihen hyvään elämään. Eli kyllä se

että, palvelut löydetään ja niitä osataan käyttää. Niin se on ihan keskeinen.”
(H2)

Kunnan näkökulmasta käyttämätön palvelu on tuottamaton. Paljon hyödynnetty palvelu on oletettavasti kuntalaisten mielestä tarpeellinen ja sitä kautta voidaan kunnan toiminta nähdä positiivisessa valossa ja perusteltuna.

Informaation jakamisen näkökulmasta viestintä painottuu erityisesti uusista palveluista kertomiseen ja olemassa olevien palveluiden muutoksista tiedottamiseen.

”No yritetään olla mahdollisimman avoimia. Kerrotaan asia niin kuin ne on. Oli ne kaupungin kannalta hyviä tai huonoja. Asiat valikoituu varmaan niin, että uusista asioista kerrotaan ja sitten muutoksista kerrotaan. No joo yleensä ne on uusia asioita tai muutoksia ja semmoisia asioita, jotka vaikuttaa kuntalaisten elämään tai sitten on tietysti lautakunnan päätöksistä.”(H5)

Aika ajoin myös kuntalaiset itse ilmaisevat tarvettaan saada tietoa jostain tietystä asiasta. Haastateltujen perusteella yksi viestinnän tehtävistä onkin täyttää kuntalaisten tiedontarve.

Tiedontarpeen koetaan haastattelujen perusteella lisääntyvän erityisesti poikkeuksellisten tapahtumien ja yllättävien tilanteiden yhteydessä. Tällöin kunta joutuu toteuttamaan eräänlaista kriisiviestintää. Kriisiviestintä yhdessä muitten viranomaisten kanssa mainittiinkin viestinnän tehtäväksi useassa haastattelussa.

Esimerkkinä nostettiin esimerkiksi haastatteluja edeltävänä kesänä Tampereella tapahtunut uimavesien tilapäinen pilaantuminen. Silloin viestinnän tarve tunnistettiin erityisesti kuntalaisten yhteydenottojen perusteella.

”Hyvä esimerkki oli se uimavesien likaantuminen tai saastuminen. Missä ihmiset ottivat ensimmäisenä yhteyttä terveysvalvontaan tietysti. Kyllä ne tietävät etteivät viestintäihmiset ota niitä näytteitä vaan terveysvalvonta. Mutta sitten se kyllä näkyi meillekin aika nopeasti. Twitteriin tuli pari kommenttia siitä. Jolloin keskellä heinäkuutakin meidän viestintäihmiset ymmärsi, että nyt on jotakin, ja rupesivat valmistautumaan siihen. Eli parin päivän päästä kun se homma rupesi eskaloitumaan, niin meillä oli jo valmius. Me jo tiedettiin mistä on kysymys. Ja

siinä, se on hyvä esimerkki, siinä meidän viestintä lähti sitten, me koko ajan kerrottiin missä mennään, mitä tuloksia on tullut, mitkä on kaupungin ohjeet. Ja siitä me saatiin aika paljon julkisuudessa hyvää palautetta." (H2)

Uimavesien ja –rantojen valvonta mielletään helposti kunnan tehtäväksi, mutta kunnalla on rooli myös laajempaan yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyvissä ilmiöissä. Haastatteluissa nousi esiin esimerkkinä tiedontarvetta lisänneenä asiana pakolaiskriisi ja Tampereelle perustetut vastaanottokeskukset.

"Kyllä me aika paljon mietitään meidän toiminnassa nykypäivänä sitä, viestinnänkin näkökulmaa esimerkiksi nyt tietysti tuossa jälleen kerran puhuttiin tästä, turvapaikanhakijoiden tilanteesta et kyllä viestintä on siinä ollut ihan oleellinen asia ja, meidän viestintäyksikkö ja kuntademokratiayksikkö on ollut ihan oleellisia näitten asukasilojen järjestämisessä, että ollaan saatu niitä eteenpäin. Niitä on myöskin sitten pyritty hyödyntämään sillä tavalla että meillä on esimerkiksi siitä Multisillan tilaisuudesta koko, tilaisuus oli videoituna ja, se on kaupungin sivuilla katsottavissa. Kyllähän tämä viestinnän merkitys varmasti menneeseen maailmaan on korostunut, ja sitä ehkä ymmärretäänkin paremmin." (H6)

Toisaalta kuntalaisia kiinnostavat isot konkreettiset muutokset elinympäristössä, kuten isot rakennushankkeet. Esimerkiksi Rantaväylän tunnelin rakentamisesta valmistelu- ja päätösviestinnän jälkeen kuntalaisten mielenkiinto ja sitä kautta kaupungin tiedottaminen on kääntynyt rakennustöiden etenemisestä tiedottamiseen. Isojen hankkeiden yhteydessä haastateltavien mukaan erityisesti korostuu viestinnän suunnittelemisen tarve sekä viestinnän säännöllisyys.

"Rantaväylän tunneli on hyvä esimerkki siitä. No se on tietysti allianssina eri toimijoitten kanssa yhdessä organisoitu, siinä todettiin että kun se on semmoinen ihmisiä paljon puhututtava aihe niin siitä päädyttiin joka viikko tiedottamaan aina se tilanne. Tämmöinen, jotkut tämmöiset isoa keskustelua herättävät on hyvä miettiä ihan se et rakentaa tämmöisenä tiedottamissysteeminä ihan, tämmöisenä organisoituna tiedottamisena se että tulee se läpinäkyvyys

varmistettua kaikkiin vaiheisiin ja että kerrotaan sekä hyvät että huonot asiat avoimesti." (H1)

Informaationäkökulmassa legitimizeetti rakentuu toisaalta luottamuksen rakentamisena ja toisaalta palvelujen käytön tehostamisen kautta.

Palveluiden kehittämisen näkökulma

Yksi viestinnän tehtävistä on vuorovaikutuksen luominen palveluiden kehittämiseksi. Haastatteluissa tunnistetaan muutos kuntalaisen roolissa passiivisesta palveluiden käyttäjästä aktiiviseksi palveluiden kehittäjäksi.

"Sen takia, koska kaupunki tekee palveluja kuntalaisille ja nykyisin ehkä enemmän vielä halutaan että ei ajatella. Ei niinkään, että ajatellaan kuntalaista, vaan niin, että kuntalainen olisi itse ajattelemassa itse niinku siinä. Että se ei riitä välttämättä, että palveluissa nimenomaan, se ei riitä, että joku virkamies ajattelee että kuntalaiselle voisi olla hyvä tällöinen juttu, vaan kuntalaisen pitäisi olla itse sitä päättämässä tai siis suunnittelemassa mikä on hänelle itse hyvä juttu, että kuntalaiselta itseltään kysyttäisiin." (H5)

Vuorovaikutuksen ja kuntalaisten kuulemisen kautta pyritään etukäteen hakemaan tukea päätökselle. Parhaimmillaan onnistunut vuorovaikutus säästää resursseja, kun välttyään valituksilta. Samalla voidaan välttyä myös imagohaitoilta, kun päätösten oikeellisuutta ei käydä arvostelemaan jälkikäteisesti julkisuudessa.

"Se on kuitenkin aika iso toimintakulttuurin muutos että kyllähän tämä vanha ajattelu on ollut se että täällä virastotalolla tiedetään mitä kuntalaiset ajattelee ja mitä ne tarvitsee et ei sitä niiltä tarvitse kysellä. Niin, se on että se sitten muuttuu niin kyllä siihen oma aikansa menee mutta minä itse uskon niin että, silloin kun se hyvin tehdään se ihmisten mukaan ottaminen ja kuuleminen niin se loppupeleissä säästää kaikilta energiaa ja jopa työaikaa, koska sillä voidaan välttää sitten semmoinen negatiivinen valitusten kierre ja semmoinen kaikenlainen kirjoittelu lehtien palstoilla ja.. Että jos muutamia tunteja uhrataan

aikaa siihen että tapaa ihmisiä ja puhuu heidän kanssaan niin, usein sitten ne asiat lutviutuu paremmin siitä.” (H7)

Palveluiden kehittämiseksi tehtävässä viestinnässä ja mielipiteiden kartoittamisessa keskeistä ei ole vastaajajoukon edustavuus koko kunnan kannalta. Enemmän on merkitystä vastaajajoukon edustavuutta nimenomaisen kehitettävän palvelun edustajien joukossa.

”Ei sillä ole mitään merkitystä vaan sillä, että se palaute ja ne ajatukset ja ideat jotka sieltä tuli, auttaa sen palvelun kehittämisessä kuntalaisia palvelemaan suuntaan. Tällaiset massa-, netissähan olisi ihan helppo järjestää tällaisia massaaäänestyksiä, ”hyvä idea? kyllä, ei”. Mutta sillä ei ole mitään merkitystä, se ei auta sen palvelun kehittämisessä. Mitä tiukempi on taloustilanne, sitä tarkemmin meidän täytyy suunnitella palvelut myös niin että ne vastaa ihmisten tarpeisiin.” (H2)

Kaupunkimarkkinoinnin näkökulma

Yksi kuntalaisviestinnän osa-alueista on markkinointi. Kunnan markkinointi on paljon muutakin kuin pelkkää tuotteiden tai palvelujen markkinointia. Markkinointi pyrkii luomaan positiivista mielikuvaa kunnasta, jolla houkutellaan muun muassa matkailijoita, asukkaita ja yrityksiä.

Haastatteluissa nousee esiin kaupungin markkinointi yhtenä kunnan tehtävistä, joka ylläpitää osaltaan kunnan elinvoimaisuutta ja sitä kautta myös kuntalaisten hyvinvointia.

”Ja sitten tietysti kyllä siihen kuuluu myös kaupungin maine ja kehitys. Vaikka meillä onkin matkailu erikseen Tredeassa, niin kuin osallisena niin kyllähän kaikki se mitä kaupunki tekee, niin vaikuttaa myös siihen elinvoimaan. Minkälaisena paikkana kaupunki nähdään. Koska jos ei meillä semmoista elinvoimaista yrityselämää ja elinkeinoelämää ole niin, ei meillä sitten kohta ole paljon muutakaan.” (H2)

Markkinointi kohdistuu myös jo Tampereella asuviin. Haastateltavien mukaan myös asukkaille voidaan rakentaa positiivista kuvaa asuinpaikastaan.

”No tietenkin sitten jos puhutaan aletaan puhua kaupunkimarkkinoinnista niin se on sitten siinä jossain, minä en oikein kun en ole alan asiantuntija niin tiedä mikä on viestinnän ja markkinoinnin rajapinta mutta kyllähän tietenkin samalla viestinnällä me luodaan sitä kaupungin brändiäkin, ja halutaan että, tulee semmoinen vaikutelma että Tampere on turvallinen kaupunki jossa asiat sujuu ja semmoinen eteenpäin menevä dynaaminen.”(H7)

Markkinoinnin keinoin voidaan myös nostaa esimerkiksi pitkäaikaisen työn saavutuksia, jotka tuovat konkreettista hyötyä kuntalaisten elämään.

”Ja tietysti meillä aina välillä on jotain tiettyjä kärkiä mitä halutaan nostaa että nyt, jos ajattelee meillä silloin kun, varsinkin kun esimerkiksi Aktiivipassi. Silloin tietysti haluttiin sitä korostaa kun se oli semmoinen pitkän työn tulos.”(H6)

Markkinointi vaikuttaa myös legitimizeetin rakentumiseen. Legitimiteetissä on pohjimmiltaan kyse siitä, että alueen asukkaat kokevat kuntaorganisaation toiminnan mielekkääksi ja tähän voidaan vaikuttaa myös onnistuneella kuntamarkkinoinnilla.

4.2 Ulkoiset painetekijät

Kunnan toiminta on jatkuvan ulkopuolisen tarkkailun ja arvioinnin kohteena. Julkisen hallinnon on pystyttävä perustelemaan päätöksensä julkisuudessa veronmaksajille eli kuntalaisille. Kunnan toimintaa tarkkailevat niin kuntalaiset kuin mediakin. Kuntalaisten tarkkailu tapahtuu usein median välityksellä. Kuva muodostuu suurelta osin median välityksellä ja palautettakin annetaan monesti median välityksellä lehtien mielipidepalstoilla ja nettisivujen kommenttiosioissa.

Haastatteluissa käy ilmi, että tämä tarkkailu ja kaupunkiorganisaation ulkopuolella kaupungista käytävä keskustelu vaikuttaa myös osaltaan kaupungin viestintään. Haastattelujen perusteella kaupunkiorganisaatioon kohdistuu tietynlainen ulkopuolinen paine. Tulkintani mukaan tämä ulkopuolinen paine aiheuttaa kuntaorganisaation sisäisiä reaktioita, joita kutsun turbulenssiksi. Turbulenssi kuvataan analyysiosion seuraavassa alaluvussa.

Näkökulmaero median kanssa

Media on kaupungin kannalta tärkeä sidosryhmä. Media toimii vallan vahtikoirana ja voi toimillaan joko vahvistaa tai heikentää kaupungin legitimitettä. Esitutkimuksena toimineessa kandidaatintutkielmassani selvitin toimittajien näkemyksiä Tampereen kaupungin viestinnästä.

Esitutkimukseni keskeisin löydös oli, että toimittajat kokevat kaupungin ja kuntalaisten välillä olevan viestinnällisen kuilun, jota he omalla työllään kurovat umpeen. Haastattelujen yksi osio keskittyi esittelemään toimittajien esittämää kritiikkiä ja selvittämään haastateltavien vastauksia esitettyyn kritiikkiin.

Yksi keskeinen haastatteluissa esiin noussut asia on median ja kaupungin välillä oleva näkökulmaero. Viestintäyksikön työntekijät ja haastatellut luottamushenkilöt kokevat, että toimittajien viestinnälliseksi kuiluksi nimittämä ilmiö johtuu tästä näkökulmaerosta. Kaupunki katsoo asioita useimmiten laajemmasta näkökulmasta, kuin mihin median tarkastelu keskittyy.

”Nyt ollaan rakentamassa näitä hyvinvointikeskuksia joihin tuodaan monia palveluita eri puolilla kaupunkia yhteen ja tuodaan tällaisia, missä viedään palveluita ihmisten luo [...] Lielahtikeskuksessa esimerkiksi että siellä on Prisman yhteydessä pieniä kauppoja, siellä on meidän oma terveysasema ja yksityistä terveydenhoitoa, hammashoitoa, siellä on kirjasto, hyvinvointineuvola, ikäihmisten päiväkeskus. Kaikki siinä hyvien julkisten yhteyksien päässä, ja on koottu tällä tavalla yhteen. Kerrotaanko me se että me ollaan näitä tekemässä ja sillä tavalla että varmistetaan että ihmiset pääsee tässä, vai onko se pihvi siinä se että nyt se vanha terveysasema siitä 200 metrin päästä lakkaa?” (H1)

Haastateltavat kokevat, että mediassa käsitellään asioita kapeammasta näkökulmasta kuin minkä perusteella päätökset on tehty. Toisaalta haastateltavat kertovat ymmärtävänsä, että media katsoo asioita eri näkökulmasta ja se myös nimetään median tehtäväksi. Toisaalta taustoituksen koetaan jäävän usein ohueksi ja on pelko, että kuntalaiset eivät hahmota median kautta kokonais kuvaa ja pidempää linjaa yksittäisten päätösten taustalla.

Toimittajien kritiikissä kaupungin viestinnän sanottiin toimivan yritysviestinnän logiikalla, jossa hyvien asioiden varjolla yritetään peitellä ikäviä asioita. Haastateltavien näkemys poikkeaa toimittajien näkemyksestä. He muistuttavat, että kaupunki toimii tiettyjen sääntöjen mukaan ja kaupungin velvollisuus on kertoa kaikki näkökulmat yksittäisten kiinnostavien yksityiskohtien sijaan.

"Meillä on viranomaisviestinnän velvollisuudet. Mutta, se kärki on meillä eri kuin toimituksessa. Jos meidän kärki on esimerkiksi se että, käytetään nyt sitä samaa esimerkkiä, että me muutetaan koko kouluverkko. Niin toimittajahan tuo, siis se on toinen näkökulma että kolme koulua lakkaa. Tämä liittyy siihen näkökulmaan että meillä voi olla että esimerkiksi "tuo koulu laajenee, tämä koulu lakkaa, nämä kaksi yhdistyvät". Niin se on meille se uutinen. Toimitukselle se uutinen on se että "tämä koulu lakkaa". (H2)

Kuntauutisoinnin koetaan muuttuneen viime vuosien aikana. Haastatteluissa käy useaan kertaan ilmi, että kunta-asioista kiinnostuneita toimittajia on haastateltavien mielestä vähemmän ja ylipäättään kunta-asioita seurataan mediassa vähemmän kuin aikaisemmin. Toisaalta myös journalismin kehitys yhä henkilökeskeisemmäksi koetaan vaikuttavan kuvaan joka annetaan kaupungin asioista.

"Mutta joskus ehkä, se mikä joskus harmittaa siinä saattaa olla se että, meillä saattaa olla joku iso kokonaisuus mihin joku asia liittyy ja aika usein asiat tulee kerrottua yksittäisten kiinnostavien, tällä hetkellä tietysti tämä on jotenkin se trendi että kerrotaan henkilön kautta, joku yksittäinen ihminen tulee kertomaan oman näkökulmansa asiaan. Ja tavallaan ei ole enää mitään semmoista foorumia joka kertoisi välttämättä sen isomman kehyksen mihinkä se asia liittyy." (H1)

Haastaviksi haastateltavat kokevat ongelmalliseksi myös tilanteet, jossa yhden ihmisen huono palvelukokemus nostetaan mediassa esiin. Useimmiten kaupunki ei viranomaisena voi kommentoida yksittäistapauksia ja usein vain vääryyttä kokeneen kuntalaisen kanta saattaa jäädä ainoaksi mediassa kuulluksi ääneksi.

Monet haastateltavista puhuvat myös median resurssipulasta. Toimittajilla ei koeta olevan tarpeeksi aikaa kunnan, joskus monimutkaisiinkin, päätöksiin tutustumiseen. Negatiivisiksi koetuiksi otsikoiden tai yksinkertaistuksien taustalla uskotaan usein olevan vähäinen perehtyminen asiaan.

"En pelkää niitä negatiivisia otsikoita. Niitä pitää nostaa silloin kun se on aiheellista. Joskus tuntuu silleen, kun lukee jotakin niin että tämä oli vähän kohtuuttomasti sellaisesta asiasta jossa on hirveän paljon positiivista niin on löydetty joku pieni negatiivinen juttu. Toimittajat ei voi sillä tavalla. Tai välttämättä ei ole aikaa siihen kokonaisuuteen perehtyä." (H5)

Yksi toimittajien esittämistä kritiikin aiheista oli, että kaupunki puhuu eri kieltä kuin kuntalaiset. Kapula- ja virkamieskielen varjolla kaupungin väitetään naamioivan kuntalaisia koskevia varsinkin negatiivisia päätöksiä. Toimittajat kokevat toimivansa tietynlaisina tulkkeina kaupunkilaisille. Haastateltavat kokevat, että median tekemät yksinkertaistukset ja tulkkaminen eivät aina anna kokonaiskuvaa tilanteesta.

"Tietysti olisi kiva, kuulla heidän esimerkkejään että toki tietenkin varmaan kuntaorganisaatio välillä viestintää myöten sortuu, virkamieskieleen ja kapulakieleen mutta että en minä ihan tuota ostaisi koska, sitten taas media, kun toimittajatkin tekevät yleensä, juttuja aika kapealla kärjellä. Heillä on aika pieni tila mitä he, käyttää se taustoitusta jää yleensä vähän, puutteelliseksi esimerkiksi näissä. palveluihin liittyvissä päätöksissä, ei niissä yleensä taustoiteta kuntien taloustilannetta millään tavalla. Jotenkin ne ovat täysin tavallaan, kun mediasta

lukee niin, usein ne päätökset vaikuttavat täysin irrallisilta mistään kokonaisuudesta." (H6)

Osa haastateltavista on huolissaan, että median osittain negatiiviseksi koettu kirjoittelu murentaa kuntalaisten luottamusta päätöksentekoa kohtaan. Harmistusta aiheuttaa tilanteet, jossa taustoituksen puuttuminen saattaa saada koko kunnan toiminnan vaikuttamaan irrationaaliselta.

"Minun mielestäni esimerkiksi kun miettii paikallisia medioita niin kyllä täältä tulee välillä kyllä aika niin kun luodaan negatiivistakin vuorovaikutusta kuntalaisten. Minä ainakin muistan, että meillä on ollut joku kanssa tai välille. Jos meillä on suunnitelma, että jotkut asiakasmaksut nousevat vaikkapa maltillisesti. Niin Aamulehti kirjoittaa, tämä on muistan se oli joskus kirjoitettu vaikka, että Tampere vie vanhuksen rahat. Niin minun mielestä siinä on kaksi eri viestiä. Se on sitten kirjoitettu kansan kielellä, että kaupunki vie rahat, mutta minun mielestä myös totuuden vääristelyä väärään suuntaan, jolloin nimenomaan syödään sitä luottamusta siitä, että onko meillä mitään järkeä päässä päätöksenteossa. Kuitenkin ne on pitkän harkinnan tuloksia suurin osa kipeistäkin päätöksistä ja sitten annetaan semmoinen kuva kuin kaupunki käyttäisi pelkkää mielivaltaa." (H9)

Monet haastateltavista myös korostavat, että heillä ei ole halua puuttua siihen miten mediassa kirjoitetaan. He antavat myös ymmärrystä sille, että tiedotusvälineet katsovat asioita eri näkökulmasta kuin kaupunki.

"On. Siis tässä täytyy koko ajan muistaa että ei me haluta puuttua toimitusten työhön. Ei me arvioida niitä sillä tavalla. Ne kertovat kuitenkin kunnallisista asioista ja näkökulmia on monia. Jos me puhutaan palveluverkon kehittämisestä niin kuntalaisille se saattaa tarkoittaa koulun lakkauttamista. Ei se ole väärä näkökulma, se on vaan yks näkökulma siihen." (H2)

Suurin osa haastateltavista hämmästelee toimittajien kaupungin tiedotteista esittämää kritiikkiä, jossa tiedotteita pidettiin vaikeaselkoisina. Haastateltavat kokevat, että heidän

tiedotteensa menevät läpi mediassa varsin hyvin. Tiedotteiden hyvää läpimenoa pidetään merkinä tiedottamisen onnistumisesta.

"Kyllä minä niitä jonkun verran seuraan sitten ihan mielenkiinnosta nytkin niin, onhan se ihan selvä että, lehdillä ei ole enää niin paljon aikaa tehdä niitä omia juttuja kaupungin asioista vaan ne menevät suoraan ne tiedotteet tai sitten niitä on vähän lyhennetty tai vähän käsitelty." (H4)

Yleisön rajallinen kiinnostus

Haastattelujen perusteella yksi kuntalaisviestinnän ongelmista on yleisön eli kuntalaisten rajallinen kiinnostus kunnan asioita kohtaan. Kaupungin asiat ovat monesti monimutkaisia ja kuntahallinnossa ratkaistavat ongelmat monisyyksiä. Kuntalaisten aika ja kiinnostus perehtyä asioihin, lukuun ottamatta pientä erityisen kiinnostunutta joukkoa, on monelta osin rajallinen.

"Täytyy myöntää sekin että jos ajatellaan yhteiskuntaa niin, montako ihmistä nämä yhteiskunnalliset asiat kiinnostavat ja montako niitten, tavallaan täytyy kiinnostaa et varmaan, periaatteessa moni ihminen on tyytyväinen siihen jos ne, oleellimmat palvelut.. toimii [...] ja on semmoinen tietty, luottamuksen tunne siitä et jos jotain tapahtuu, niin saa apua. Ne on varmaan ne tärkeimmät. Se on tietysti varmaan aika, pieni joukko kuitenkin ihmisiä jotka sitten haluaa itse olla aktiivisia mutta heille olisi, annettava mahdollisuus kuitenkin[...] jotkut ihmisethän tietää kaiken. Ja ne tietää tosi hyvin kuinka asiat menee mutta sitten taas joillain ihmisillä, ei välttämättä ole, kauheasti edes perustietoja kunnallisesta päätöksenteosta." (H6)

Hallinnon logiikka vaatii tietynlaista sisäistämistä. Tämä asettaa tietynlaisia haasteita viestinnälle, jossa on pyrkimys selittää asiat faktisesti oikein ja oikeita termejä käyttäen, mutta samalla säilyttää annettava informaatio niin sanotusti maalaisjärjellä ymmärrettävässä muodossa.

"Sitten esimerkiksi varmaan jos mennään sille tasolle että saako sähkölaitos edes valmistella myyntiä. Niin sehän on jo kielellinen haaste. Kun nyt on ollut semmoinen et siitä ei saa edes puhua, ennen kuin haetaan valtuustolta lupa. Nyt

sitä on muutettu niin että, jos tulee tilanne että sähkölaitoksen, tai sen osia voisi harkita. Niin sitten sitä saa miettiä ja sitten tuoda päätöksentekoon. Miten tämä sanotaan niin ettei se tarkoita sitä et sähkölaitosta ollaan myymässä? Niin nämä on aika usein tällöisiä kielellisiä haasteita kyllä. Et mitä se, tarkoittaako tämä päätös sitä että sähkölaitosta ollaan myymässä? Ei, mutta se tarkoittaa että tarvittaessa saadaan valmistella [nauraa]. Miten tämä ilmastaan että ei, kaupunki ei ole nyt myymässä sähkölaitosta." (H2)

Haastateltavat kokevat tarvetta kunnan asioiden pukemisesta kiinnostavampaan muotoon, mutta asia on myös resurssikysymys. Tampereella tehdään jo muun muassa infovideoita, mutta haastatteluissa esitetään parannusehdotuksia aina opettavaisiin peleihin asti.

"Kyllä siinä varmasti olisi pohdittavaa et miten näistä meidän asioista saisi muotoiltua sellaista suurta yleisöä paremmin kiinnostavia ja miten niitä voisi pureskella niitä asioita ja tuoda niitä asioita esiin sillä tavalla kiinnostavammalla tavalla. Mutta että se on myöskin sitten aina tietenkin resurssikysymys. Helpommin sanottu kun tehty."(H8)

Viestinnässä kohdataan usein tilanne, jossa asia josta on jo useaan kertaan tiedotettu herättää suuria tunteita päätösten tekemisen hetkellä. Ihmiset elävät tietyllä tavalla eri aikataulussa, kuin hallinnon valmistelu etenee. Kuntalaisille asia ja siihen vaikuttamisen halu tulevat ajankohtaiseksi usein vasta päätöksenteon hetkellä, kun taas valmistelun kannalta informaatiota kuntalaisilta tarvittaisiin jo paljon aikaisemmin.

"Siis mutta joskus se on vaikeata se siinä vaiheessa kun kaikki on vielä auki niin saada kuntalaiset kiinnostumaan siitä, kun kaikki on osassa palveluissa tosiaan niin auki, että ei ole konkreettista asiaa mitä voi viedä eteenpäin, että yleensä ihmiset kiinnostuu siinä vaiheessa kun on jotain konkreettista ja silloin on jo jotain jouduttu päättää yleensä." (H5)

4.3 Turbulenssi

Haastatteluissa käy ilmi, että ulkoapäin kohdistuva paine aiheuttaa tietynlaisia reaktioita kuntaorganisaation sisällä. Päätin kutsua analyysissani näitä reaktioita turbulenssiksi. Turbulenssilla tarkoitan reaktioita, jotka vaikuttavat normaalin viestinnän prosessiin tavanomaisesta poikkeavalla tavalla.

Selkein ilmentymä turbulenssista on haastatteluissa nouseva ilmiö, jossa substanssiviranhaltijat kokevat tarvetta muuttaa viestintäyksikön tekemiä tiedotteita. Kaikki haastateltavat eivät nosta ongelmaa esiin, mutta haastateltavien reaktioista oli myös havaittavissa, että ilmiöstä ei kovin mielellään puhuttaisi. Jotkut haastateltavista suoraan myöntävät, että viestintäyksikkö joutuu ottamaan huomioon viranhaltijoiden näkemykset tiedottamisessaan ja joskus ne viestintäyksikön työntekijöiden mielestä vaikuttavat tavalla, joka tekee asioista vaikeaselkoisempaa kuntalaisille.

"Silleen et mitä meidän tiedotteita lukenut, niin kyllä minä ainakin ne ymmärrän, että en tiedä onko kieli sitten muuttunut, mutta tämä on just se ongelma mikä meillä on eli kun me tehdään tiedote niin sitten helposti, tämä oli just mihin viittasin että sitten kun me halutaan tehdä kuntalaisille ymmärrettävää, mutta sitten toisaalta tulee taas palautetta siitä että halutaan korjata niitä hallintobyrokratiasanoja takasin jotta se menee korkeammassa portaassa läpi se tiedote. Elikkä tämä on just se, pieni klikki näissä helposti."
(H10)

Ilmiössä keskeisessä osassa tuntuu olevan ammattikielen ja arkikielen eroavaisuudet. Valmistelutyössä mukana olevat viranhaltijat ovat tottuneet kirjoittamaan hyvinkin eksaktia kieltä, mutta kuntalaisen kannalta tarkat määritelmät eivät välttämättä kaikilta osin ole ymmärtämisen kannalta relevantteja tai saattavat jopa hankaloittaa viestin ymmärtämistä.

"Tilanne että tämä asiantuntija olisi halunnut jonkun hienon sanan sinne, tai jonkun hienomman ilmauksen ehkä muutamankin sellaisen, et siinä vaiheessa minä olin aika lailla alkutaipaleella siinä yhteistyössä mitä sen jälkeen on tehty enemmän niin minä kysyin häneltä että ymmärtäisikö sinun joku perheenjäsen

tämän tekstin, että tämä nyt on tarkoitettu ihan tavalliselle rivilukijalle. Silloin hän ymmärsi sen et mitä minä ajoin takaa, et miksi on parempi käyttää sitä tosi, tai sitä minun miksi sitä nyt voisi sanoo ehkä siivoamaani ainakin tekstiä." (H4)

Viestintäyksikön työntekijät kohtaavat tilanteita, joissa heidän tekemiään tekstejään kierrätetään useankin viranhaltijan kautta. Kaikki haastateltavat pitävät tekstien tarkistamista hyvänä asiana, mutta joskus lisäysten tai tekstien muuttamisen nähdään vesittävän alkuperäistä viestiä niin, että viesti ei välttämättä mene kaikista optimaalisimmalla tavalla perille kuntalaiselle.

"Että, siis meidän tehdään myös tiedotteet sillain että me ensin kirjoitetaan se, omien aineistojen pohjalta että meillä on se pohjateksti ensin olemassa jonka esittelijä on mahdollisesti tehnyt. Tai sitten me haastatelemme sitä asiaa eteenpäin vievää virkamiestä, ja me yleensä tehdään se pohjateksti siihen, mutta me ei julkaista niitä, harvemmin kukaan tiedottajista julkaisee tiedotetta ettei tämä virkamies olisi sitä tarkistanut. Ja joskus ne saattaa mennä monenkin eri virkamiehen tarkistettavaksi ne tekstit. Ja saattaa olla että siinä vaiheessa sitten vielä sieltä valmisteleva virkamies haluaa että hän haluaisikin että tämä otsikko muutetaan ja nostettaisiinkin tämä asia tähän otsikkoon. Minä luulen että sitten varmaan tiedottajatkin, eivät nyt halua alkaa siinä sitten virkamiehen kanssa kättä vääntämään semmoisesta asiasta että jos ei se nyt ole, väärin suorastaan niin siitä sitten varmaan tulee sitten siihen lopulliseen tiedotteeseen." (H3)

Osa haastateltavista sanoo, että jonkin verran tiedottamiseen varsinkin poliittisesti arkaluonteisissa asioissa voi vaikuttaa pelko kuntalaisreaktiosta.

"Siis kyllä siinä on, on ihan siis sellaisiakin haasteita että jo sen päättäminen että tiedotetaanko jostakin asiasta kuinka paljon etukäteen. Vai tiedotetaanko kenties vasta päätettäessä tai päätöksen jälkeen. Että kyllähän ne on tietenkin voi olla vaikeita asioita. Ja kun meillä on politiikka mukana siinä niin, sekin vaikuttaa. Että toisaalta, siinä on tämä kuntalaisten tiedonsaannin oikeus ja sitten ehkä semmoiset ennakkoluulot ja pelotkin, että tulee kauhea hässäkkä jos kerrotaan tästä etukäteen." (H11)

Haastattelujen perusteella viestintäyksikön työntekijät voivat päättää melko vapaasti asiat joista tiedotetaan. Yksikään haastateltavista ei muista tilannetta, että tiedotettavaksi ehdotettu asia olisi saanut täyden tyrmäyksen substanssipuolen viranhaltijoita. Keskustelua syntyy sen sijaan joissain tilanteissa siitä, missä vaiheessa asiasta tiedotetaan. Pääsääntöisesti tilanne vaikuttaa olevan niin päin, että viestintäyksikkö olisi valmis tiedottamaan asioista jo varhaisemmassa vaiheessa kuin substanssiviranhaltijat.

"Joskus voi olla, minä en muista missä asiassa, mutta jossain asiassa on ollut sillä lailla, että ei vielä. Ajankohdasta on mietitty, että milloin pitäisi tiedottaa ja sitten itse olisi ehkä ollut, että nyt voisi jo tiedottaa, mutta sitten on ajateltu, että ei vielä tässä hetkessä ole sopiva sauma siihen tai, mutta tuota niin, itse kohtaan kyllä tosi harvoin sellaista." (H5)

Haastatteluaineiston ja -kokemusten perusteella vaikuttaisi siltä, että varsinkin viestintäyksikön työntekijät toivoisivat, että joissain asioissa kaupungin viestintä voisi olla nykyistäkin avoimempaa. Avoimuuden sanotaan olevan tavoitteena ja usein korostetaan, että avoimuuteen pyritään. Toisaalta monesti avoimuudesta puhuttaessa käyttivät haastateltavat ilmaisuja kuten: mahdollisimman avoimesti tai yritetään olla mahdollisimman avoimia.

5. POHDINTA

Tampereella kaupungin viestintä on nostettu keskeiseen rooliin. Kaupungissa toimii ainakin ulkopuolisen silmin katsottuna melko hyvin resursoitu viestintäyksikkö, jonka työntekijät ovat haastatteluissa välittyneen kuvan perusteella ammattitaitoisia ja kiinnostuneita tekemästään työstä. Viestintä on nostettu keskeiseen osaan myös Tampereen kaupungin strategiassa, joka painottaa avointa ja rohkeaa toimintatapaa sekä viestintää vuorovaikutuksen synnyttäjänä. Haastatellut luottamushenkilöt ymmärtävät toimivan viestinnän olevan keskeinen osa kunnan toimintatapaa.

Tutkimuksen tekijänä olen tiedostanut haasteen lähtiessäni tutkimaan hallintotieteilijänä viestintää kuntakontekstissa. Käytän hyväkseni viestintään ja erityisesti yhteisöviestintään liittyviä teorioita. Viestinnän teoriat liittyvät tutkimaani prosessiin eli kunnan viestintään, joiden näkökulmasta tutkin hallintotieteilijälle ehkä luonnollisempaan käsitteistöön kuuluvaa legitimitietin rakentumista.

Tiettyinä haasteena tutkielmani ollessa tietyllä tavalla poikkitieteellinen on huoli siitä, että eri tieteenalan edustajana erityisesti viestintään liittyvien teorioiden käsittely voi vaikuttaa viestintään tieteenalana perehtyneiden näkökulmasta pintapuoliselta. Arvioni mukaan olen kuitenkin pystynyt kiteyttämään tämän tutkielman osalta oleellisen laajuisen teoreettisen viitekehyksen niin viestinnän kuin legitimitietin teorioista.

Hallintotieteellisestä näkökulmasta, ja erityisesti kunta- ja aluejohtamisen näkökulmasta, on organisaation viestintään keskittyvä tutkimus kuitenkin perusteltua. Viestintä on olennainen ja keskeinen osa kuntien toimintaa.

Aineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että Tampereen kaupungin viestinnän yksi keskeinen tehtävä on legitimitietin rakentaminen. Haastatteluaineiston perusteella muodostetut kuusi viestinnällistä näkökulmaa jaottuvat eri viestinnälle annettujen tehtävien mukaan. Kaikille niille yhteistä on eri vahvuisena esiintyvä pyrkimys legitimitietin eli toiminnan oikeutuksen hakemiseen.

Kaupungin viestintä ei ole suljettu systeemi vaan tieto ja viestit kulkevat kahteen suuntaan. Tutkielmassani olen keskittynyt tutkimaan kuntalaisviestintää niin suoraan kuntalaisille kuin median kautta. Käsitykseni mukaan ulkoiset paineet vaikuttavat jonkin verran kaupungin viestintäprosesseihin aiheuttaen turbulenssiksi nimeämiäni reaktioita.

5.1 Näkökulmien suhde Tampereen viestintäohjeeseen

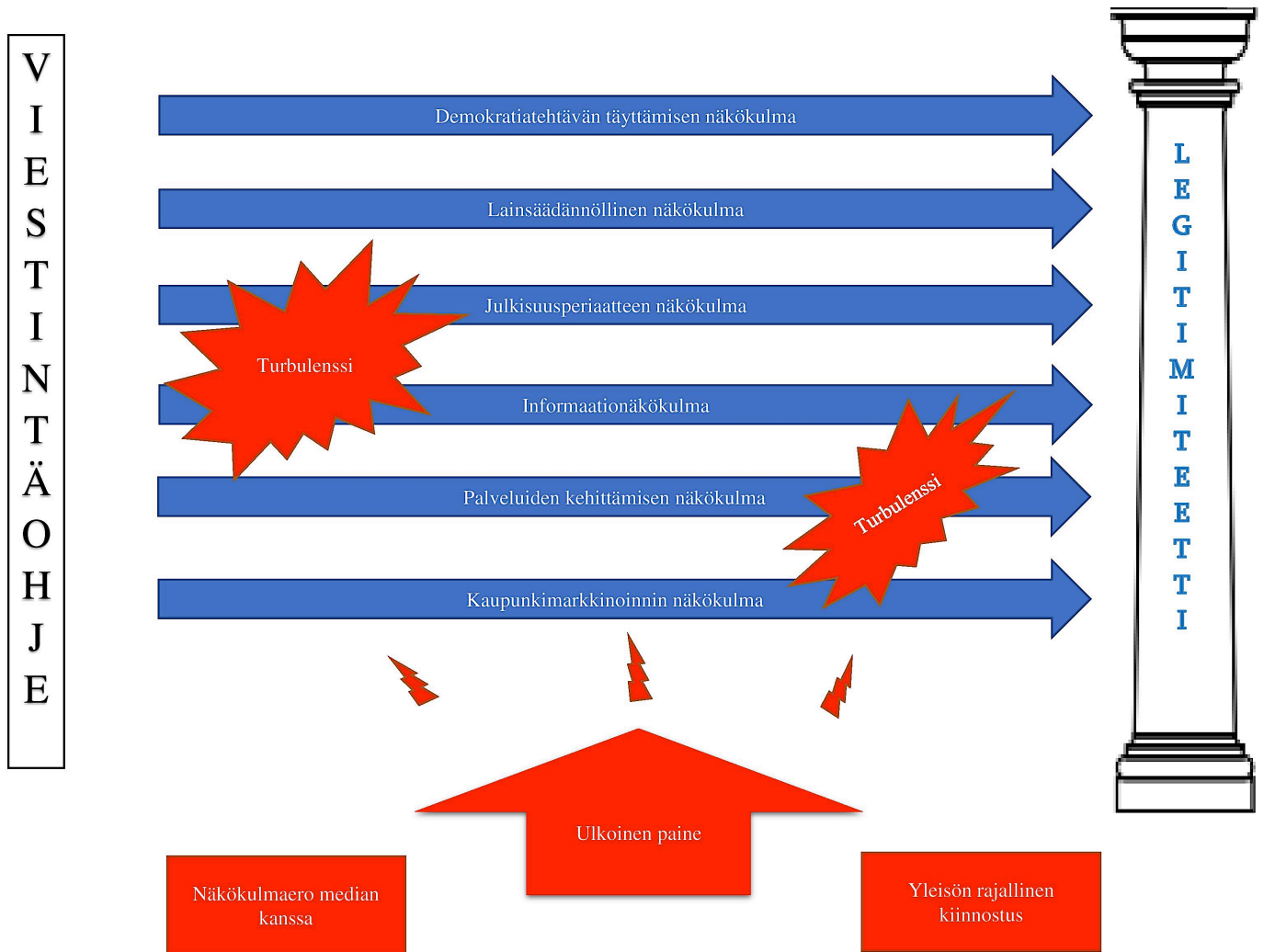
Tekemälleni näkökulmien jaottelulle vahvistusta antaa myös Tampereen kaupungin viestintäohje. Tampereen kaupungin viestintäohjeen mukaan Tampereen kaupunkikonsernin viestinnän perustana ovat: 1) asukkaiden, yhteisöjen ja sidosryhmien tarpeet, 2) toimiva kuntademokratia, 3) palvelujen kehittäminen ja tehokas käyttö, 4) tehokas johtaminen, 5) lainsäädännön asettamat tiedotusvelvollisuudet (perustuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, kuntalaki), ja 6) kaupungin maine ja kehitys. (Tampereen kaupungin viestintäohje 2013).

Alla olevassa taulukossa on esitetty vastaavuudet tekemäni luokittelun ja Tampereen kaupungin viestintäohjeen kesken.

Haastatteluaineiston luokittelun näkökulmien suhde viestintäohjeen periaatteisiin	
Demokratiatehtävän täyttämisen näkökulma	Toimiva kuntademokratia
Lainsäädännöllinen näkökulma	Lainsäädännön asettamat tiedotusvelvollisuudet
Julkisuusperiaatteen näkökulma	Lainsäädännön asettamat tiedotusvelvollisuudet
Informaationäkökulma	Asukkaiden, yhteisöjen ja sidosryhmien tarpeet,
Palveluiden kehittämisen näkökulma	Palvelujen kehittäminen ja tehokas käyttö, tehokas johtaminen
Kaupunkimarkkinoinnin näkökulma	Kaupungin maine ja kehitys

Taulukko 2: Viestinnällisten näkökulmien suhde kaupungin viestintäohjeeseen

Taulukossa 2 osoitetun vertailun perusteella voidaan piirtämään kuva Tampereen kaupungin viestinnästä täydentää siten, että viestintäohje lisätään kuvaajan vasempaan reunaan kuvaamaan eri viestinnän näkökulmien perustaa. Viestintäohje on kaupungin viestinnän tavoitetilan määrittelevä tahtotila, jonka periaatteiden pohjalle kaupungin viestintä on perustettu.



Kuvio 4: Viestintäohjeen suhde analyysin tulokseen.

Suchmannin (1995, 574) mukaan legitimizeetti on luonteeltaan subjektiivista. Legitimizeettiä ei voida tarkkarajaisesti määritellä eikä oikeutuksen syntymistä voida tarkastella joillain tietyillä mittareilla. Legitimizeetti on myös kontekstisidonnaista. Käsitys legitimizeetistä siis muuttuu ajassa ja paikassa liikuttaessa.

Analyysini tuloksena saadut legitimiteettiä rakentavat näkökulmat ovat löydettävissä myös Tampereen kaupungin viestintäohjeesta. Mielenkiintoista voisi olla tutkia myös viestintäohjeen muotoutumista ja erityisesti sen suhdetta vallitsevaan legitimiteettikäsitykseen.

Jos oletetaan, että viestinnän keskeinen tehtävä on legitimiteetin rakentaminen voidaan olettaa myös, että yhteisön kokemus legitimiteetistä vaikuttaisi viestintäohjeen periaatteiden muodostamisprosessiin. Kuvaajaa voitaisiin silloin täydentää vielä piirtämällä katkonuolet legitimiteetin ja viestintäohjeen sekä viestintäohjeen sekä legitimiteetin välille. Tällä kuvattaisiin muutosta, joka yleisön legitimiteettikäsityksen muokkautuessa kanavoituu viestintäohjeisiin ja sitä kautta viestinnällisiksi näkökulmiksi. Jos näin voitaisiin osoittaa tapahtuvan voitaisiin puhua legitimiteettikäsityksen muokkautumisen pohjalta tapahtuvasta viestinnällisestä oppimisprosessista.

5.2 Viestinnälliset näkökulmat van Rulerin nelikentässä

Tuloksia voidaan tarkastella myös asettamalla analyysin viestinnälliset näkökulmat teoriaosiossa esiteltyyn Betteke Van Rulerin viestintäverkon nelikenttämalliin. Neljä näkökulmista voidaan sijoittaa nelikentän yhdelle osiolle.

Julkisuusperiaatteen näkökulma on näkökulmista viestintästrategialtaan lähimpänä informoinnin strategiaa jakamista. Julkisuusperiaatteen näkökulman viestintästrategia on yksisuuntainen ja kuntalaisen rooli on verrattain passiivinen. Van Rulerin mukaan informoinnin strategiaa soveltava viestintä välittää ihmisille tietoa, joiden pohjalta he voivat itse tehdä päätöksiä ja muodostaa mielipiteitä (van Ruler 2004, 139 - 140).

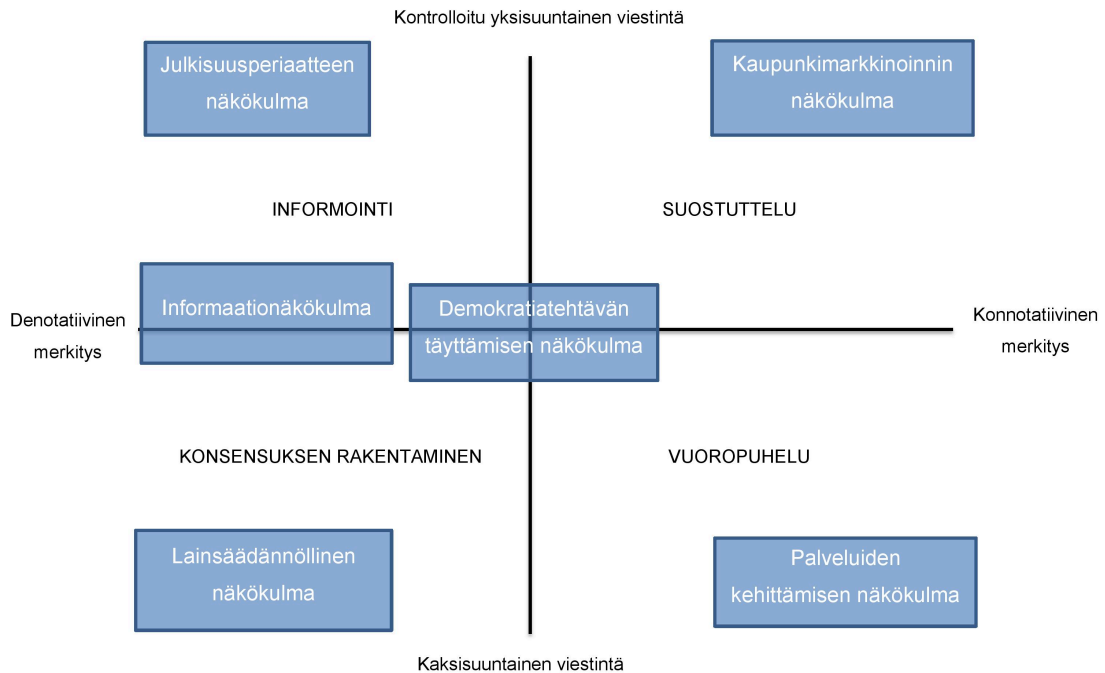
Kaupunkimarkkinoinnin näkökulma voidaan sijoittaa nelikentässä julkisuusperiaatteen vastinpariksi. Kaupunkimarkkinoinnissa kuntalaisen rooli on melko passiivinen, mutta se pyrkii erityisesti välittämään tiettyjä mielikuvia. Suostuttelun strategiaa käyttävät viestinnän muodot pyrkivät välittämään kohdennetulle yleisölle tiettyjä organisaation kannalta positiivisia merkityksiä (van Ruler 2004, 139 - 140). Van Rulerin määritelmä suostuttelun strategiasta sopii hyvin kaupunkimarkkinoinnin periaatteisiin.

Lainsäädännöllinen näkökulma sijoittuu viestintästrategiassa tarkastelussa konsensuksen rakentamisen neljännekselle. Konsensuksen rakentamisella tarkoitetaan strategiaa, jossa rakennetaan konsensusta organisaation ja ympäristön välille tilanteessa, jossa viestin merkitys on osapuolille selvä (van Ruler 2004, 139 - 140.). Esimerkiksi kaavoitusprosessissa viestintä on kaksisuuntaista, mutta perustuu hyvin vahvasti faktoihin joiden perusteella pyritään tarvittaessa hakemaan konsensus.

Van Rulerin mukaan vuoropuhelun strategiaa käytetään viestinnässä, jossa organisaatio tahtoo kehittää toimintojaan yhteistyössä sitä ympäröivien sidosryhmien kanssa (van Ruler 2004, 139 - 140). Analyysin tuloksista tähän luokkaan sopii hyvin palveluiden kehittämisen näkökulma. Palveluiden kehittämisen näkökulmassa viestintä on kaksisuuntaista ja merkityksiä jaetaan puolin ja toisin niin kunnan kuin kuntalaisten suuntaan.

Informaationäkökulma asettuu tarkastelussa informoinnin ja konsensuksen rakentamisen neljänneksien rajapintaan. Tiedotus- ja viranomaisviestinnän osalta korostuu informaationäkökulmassa van Rulerin informoinnin strategiat. Kaksisuuntaista viestintää informaationäkökulmaan sekoittuu esimerkiksi kriisiviestinnän tilanteissa, joissa kunta joutuu viestimään responsiivisesti kuntalaisten viestintätarpeiden perusteella.

Näkökulmista demokratiatehtävän täyttämisen näkökulma on vaikein sijoitettava. Tämän vuoksi olen tulkinut sen sisältävän kaikkia van Rulerin viestintästrategioita ja sijoittanut sen nelikentän keskelle. Näkökulma on itsessään niin laaja, että sen sisälle mahtuu sekä konnotatiivisia että denotatiivisia viestinnällisiä merkityksiä. Kuntalaisten rooli on passiivinen, kun viestitään toiminnan edellytyksistä, kuten päätöksenteon prosessien oikeellisuudesta, mutta kaksisuuntaista viestintää tarvitaan, kun pyritään aktivoimaan kuntalaisia osallistumaan.



Kuvio 3: Viestintänäkökulman Betteke van Rulerin viestintäverkon malliin sijoitettuna.

Nelikenttätarkastelu vahvistaa ennakkokäsitystä siitä, että kunnan viestintä toimii hyvin laajalla kentällä, jossa näin ollen tarvitaan myös erilaisia strategioita. Nelikenttään sijoitettuna näkökulmat painottuvat hieman enemmän denotatiivisten merkitysten jakamisen puolelle. Kuntakontekstissa painotus tuntuu luonnollisena. Kunnan viestinnästä iso osa on faktatiedon välittämistä kuntalaisten saataville. Kunnan viestintä tarjoaa tietoa, jonka perusteella kuntalaiset voivat muodostaa omat johtopäätöksensä kunnan toiminnasta.

Viestintäteknologioiden kehittyminen ja nopea tiedonvälitys haastavat myös kuntia yhä vuorovaikutteisempaan toimintaan. Nelikenttätarkastelussakin voidaan huomata, että viestintä painottuu yhä enemmän kaksisuuntaiseen viestintään. Kuntalaiset eivät ole viestinnässä ja kunnan toiminnassa enää pelkkiä hallintoalamaisia, joille kunta tiedottaa ja sanelee asioita, vaan kuntalaiset nähdään aktiivisena osana viestintää ja vuoropuhelua.

5.3 Hallinnon aikajänne ei synkronoidu ihmisten arkeen

Yksi viestinnällisiä haasteita aiheuttava tekijä on kuntaorganisaation näkökulman ja hallinnon aikajänteen sovittaminen kuntalaisten arkeen. Haastateltavien kokemusten mukaan mediassa ja kuntalaisiltakin jää usein kritiikkiä esittäessä huomioimatta päätöksenteon taustalla olevia asioita ja kokonaiskuva.

Kuntahallinnossa päätökset tehdään useimmiten melko pitkän valmistelutyön jälkeen. Useat suuremmat projektit vaativat useampia osapäätöksiä ja muutoksia, jotka vievät kohti tavoitetilaa. Ongelmallista on, että kuntalaisten ja median kiinnostus asiaa kohtaan herää usein vasta päätöksenteon hetkellä, kun suunnitelmat ovat jo pitkällä

Kuntalaiset ja kuntaorganisaation elävät siis eri aikajänteellä ja katsovat asiaa eri näkökulmista. Kaupungin suunnitelmat ja päätöksenteon aikataulu toimivat pidemmällä aikajänteellä kuin mihin keskivertokuntalaisen mielenkiinto riittää.

Hyvänä esimerkkinä voidaan käyttää haastatteluissa nostettua esimerkkiä hyvinvointikeskuksen perustamisesta. Kaupungin suunnitelmissa oli perustaa hyvinvointipalveluita saman katon alle keskittävä hyvinvointikeskus. Hyvinvointikeskukseen perustamiseen liittyi lähistöllä sijaitsevan vanhan terveysaseman lakkauttaminen ja uuden avaaminen uuteen hyvinvointikeskukseen. Julkisuudessa ja kuntalaisten keskusteluissa suuremman huomion saa kuitenkin vanhan terveysaseman lakkauttaminen kuin laajempi suunnitelma hyvinvointikeskuksen perustamisesta.

Edellä kuvailtu dynamiikka saattaa olla yksi syy, josta kumpuaa analyysissäni turbulenssiksi nimeämäni ilmiö kunnan viestintätoiminnassa. Ikävämät osapäätökset voi olla houkuttelevampaa kertoa positiivisten varjolla, jolloin kaupungin näkökulma saataisiin paremmin esille kuntalaisten keskuudessa ja mediassa. Toisaalta ikäviä asioita, kuten palveluiden mahdollisia lakkauttamisia sisältäviä valmisteluprojekteja voidaan haluta valmistella valmiimmaksi ennen julkiselle keskustelulle alistamista.

6. VERKOSTOMAINEN TOIMINTA ASETTAA HAASTEEN HALLINNON AVOIMUUDELLE

Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää Tampereen kaupungin viestintää keskeisesti toteuttavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemystä Tampereen kaupungin viestinnästä. Haluan selvittää, millaisena kaupungin viestintä heille näyttäytyy ja minkälaisia tehtäviä he kokevat viestinnällä olevan. Tutkimuksen keskeinen kysymys on: miksi Tampere viestii? Tätä kuvaa peilaan työssäni erityisesti legitimitetin teorioiden kautta. Tarkoituksena on tarkastella millaisena Tampereen kaupungin viestintä näyttäytyy suhteessa legitimitetin käsitteeseen.

Tutkimuksen tarkastelu rajoittuu erityisesti kuntalaisille suunnattuun viestintään. Viestintä on läsnä miltei kaikessa kunnan toiminnassa. Keskeisistä kuntien viestinnän osa-alueista tämän tutkielman ulkopuolelle rajautuu pois ainakin kunnan viestintä omalle henkilöstölle sekä sidosryhmäyhteisöille. Tutkielmassa ei tarkastella myöskään viestintää johtamisen työkaluna.

Pohjimmiltaan tutkielmani dynamiikka pureutuu julkisyhteisöjen avoimuuteen ja siihen liittyvään problematiikkaan. Kuntien, kuten muiden julkisyhteisöjen, toimintaympäristö on monimutkaisempi kuin koskaan. Kunnat toimivat yhä laveammin eri yhteiskunnan osa-alueilla. Kunnilla on erilaisia rooleja ja eri rooleissa kunnalta edellytetään hyvinkin erilaista viestintää.

Edustuksellinen demokratia on yhä kunnallishallinnon fundamentaalisin legitimitetin lähde, mutta ainoastaan oikein toimitetut vaalit eivät enää riitä kuntalaisten luottamuksen ansaitsemiseksi. Kuntalaiset arvioivat yhä enemmän toiminnan lopputuloksia ja tuntuvat olevan samaan aikaan yhä vähemmän kiinnostuneita varsinaisesta päätöksenteosta. Tämä voi asettaa haasteita kuntaorganisaation legitimitetin muodostumiselle.

Elämme tietoyhteiskunnassa, jossa valtavat tietomassat ovat jokaisen ihmisen saatavilla käytännössä jatkuvasti ajasta ja paikasta riippumatta. Tampereen kokoinen kaupunkiorganisaation tuottaa toimiessaan valtavan tietomassan. Yhden kaupunginhallituksen kokouksen aikana voidaan tehdä päätöksiä, jotka perustuvat satojen sivujen mittaisiin valmistelumateriaaleihin ja –asiakirjoihin. Yksittäisen kuntalaisen ei ole käytännössä mahdollista perehtyä niin valtavaan tietomäärään.

Pelkkä asiakirjajulkisuus ei siis takaa avointa toimintatapaa. Median resurssien ollessa yhä tiukemmalla jää vastuu yhä enemmän kaupungin oman viestinnän harteille. Vastuun mukana siirtyy myös valta. Kaupunki voi yhä enemmän itse päättää mistä se viestii ja mistä näkökulmista tehtyjä päätöksiä lähestytään. Kuntien viestintä voi tässä tilanteessa alkaa muistuttaa yhä enemmän ja enemmän yritysmäistä maineenhallintaa ja imagon ylläpitoa.

Kuntien toiminnan piiriin on tullut verkostojen kautta myös osa-alueita, joiden osalta täysi julkisuus ja avoimuus ei ole mahdollista. Kunnilla on usein suuri rooli esimerkiksi omalla alueellaan tapahtuvista mittavissa kehitysprojekteissa. Näitä hankkeita viedään eteenpäin verkostomaisissa yhteistyöelimissä, joissa kaikkia toimijoita eivät koske samat normit avoimuuden tai julkisuuden osalta. Osalle avoimuus voi olla vierasta tai jopa haitallista.

Monet yhteistyökumppanit toimivat liiketoiminnan logiikalla. Tämä voi haastaa kunnan avoimen toiminnan ja julkisen hallinnon julkisuusperiaatteen. Puntarissa ovat liikesalaisuudet ja kuntalaisten, veronmaksajien eli toiminnan rahoittajien, oikeus tiedonsaantiin. Mihin raja vedetään ja kumpi painaa puntarissa enemmän? Kuntalaisen tiedonsaantioikeudet vai isojen yritysten oikeus liikesalaisuuksiinsa? Mielenkiintoisena ja ajankohtaisena jatkotutkimuksen aiheena voitaisiinkin tutkia maineenhallinnan ja julkisuusperiaatteen potentiaalisia konflikteja verkostomaisessa kunnallishallinnossa.

LÄHTEET

Anttiroiko, A. (2010). Luova kaupunkikehittäminen: Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna. Sente-julkaisu 32/2010. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Saatavilla.

http://www.uta.fi/jkk/sente/julkaisut/sentejulkaisut/luova_kaupunki.pdf

Beetham, D. (2013). The legitimation of power. 2nd edition. Palgrave Macmillan. Basingstoke.

Carey, J. (2009). Communication as Culture: Essays on Media and Society. Revised Edition. Routledge: New York.

Connelly, S. (2011). Constructing Legitimacy in the New Community Governance, Urban Studies, 48(5), 929–946.

Eriksson, L.D. (1999). Legitimiteetti. Teoksessa: Kekkonen, J. & Aarnio, A. (toim.) Encyclopædia Iuridica. Fennica: suomalainen oikeustietosanakirja. 7. osa, Oikeuden yleistieteet (s.438–443). Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere

Glen, J.L. 2010. Handbook of Research Methods. Oxford Book Company. Delhi.

Gorman, G.E. & Clayon, P. (2005) Qualitative Research for the Information Professional. Facet Publishing. London.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Tampere. Saatavilla:
<<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/94535/978-951-44-9263-1.pdf?sequence=1>>

Hakari, K., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2013). Pormestarimalli ja kaupungin johtamisen muutos – Uuden julkisen hallinnan näkökulma. Hallinnon

Helena, H., Nyholm, I., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2015) Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. Teoksessa: Governance – Hallinnan uusia ulottuvuuksia. Karppi, I. (toim.) Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Saatavilla:
<<http://www.uta.fi/jkk/hal/valintakoeteos/Governance%20-%20Hallinnan%20uusien%20ulottuvuuksia.pdf>>

Heuru, K. (2001). Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammala. Saatavilla:
<<http://www.kaks.fi/sites/default/files/Polemia%2040.pdf>>

Juholin, E. (2001). Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön. 2. painos. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Kettunen, P. (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 39. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Klijn, E.-H. & Edelenbos, J. (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks. *Administration and Society*, 45(6), 627–650.

Kunelius, R., Noppari, E. & Reunanen, E. (2009). Media vallan verkoissa. Tampereen yliopisto. Tiedotusopin laitos. Tampere. Saatavilla:

<<http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65414/978-951-44-8070-6.pdf?sequence=1>>

Laine, M., Bamberg, Jarkko. & Jokinen, Pekka. (toim.). (2007). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.

Laukkarinen, A., (2005). Kuntalaisviestinnän tehtävät ja niiden toteutuminen - tutkimus kaupunkilaisten käsityksistä Jyväskylän kaupungin kuntalaisviestinnästä. Yhteisöviestinnän pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteiden laitos. Saatavilla:

<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/12960/URN_NBN_fi_jyu-2005207.pdf?sequence=1>

Laukkarinen, A., (2007). Kuntalaisviestintä muuttuvassa kuntakentässä. Yhteisöviestinnän lisensiaatintutkimus. Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteiden laitos. Saatavilla:

<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/12963/URN_NBN_fi_jyu-2007708.pdf?sequence=1>

Saatavilla: <<http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/01/13/090224b08405ea05/2_0/Rendered/PDF/World0developm0000digital0dividends.pdf> Viitattu 26.3.2016

Scharpf, F.W. (1997). Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research. Boulder CO: Westview.

Scmitter, P.C. (2001). What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? In Symposium: Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/0, New York: NY University School of Law. Saatavilla: <http://aei.pitt.edu/240/1/pw_75.pdf>

Siukonsaari, A. (2002). Yhteisöviestinnän opas. 2. tarkistettu painos. Helsinki. Tietosanoma Oy

Stenvall, J. & Airaksinen, J. (2009). Manse Mallillaan Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 211. Tampereen kaupunki & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Saatavilla: <http://www.tampere.fi/material/attachments/m/5IUhitEs0/Manse_mallillaan-raportti2009.pdf>

Suchman, M. C. (1995) “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Journal*, Vol. 20, No. 3, pp. 571 - 610.

Suomen Kuntaliitto. (2009). Kuntaliitto verkkojulkaisu: Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. Helsinki. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/viestinta/kuntien-viestinta/kuntaviestinnan-ohjeet/Documents/Kriisiviestintaopas.pdf>

Tampereen kaupungin viestintäohje 2013. Saatavilla:

http://www.tampere.fi/liitteet/v/unnamed_8595/Viestintaohje_paivitetty10042013.pdf

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2003). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi

Tyry-Salo, S. (2004). Kuntien viestintä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla:
< http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/viestinta/kuntien-viestinta/kuntaviestinnan-ohjeet/Documents/kunnan_viestinta_2004.pdf>

van Ruler, B. 2004. The communication grid: an introduction of a model of four communication strategies. Public Relations Review 30. 123–143.

Weber, M. (1947). The Theory of Social and Economic Organization. London. Hodge.

World Bank Group. 2016. World development report 2016: Digital Dividends.

Yhteinen Tampere - Näköalojen kaupunki. Tampereen kaupunkistrategia 2025. (2013). Saatavilla:
<http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf>

Åberg, L. (2000). Viestinnän johtaminen. Helsinki. Inforviestintä Oy.

Internet-sivut:

Kielijelppi: Denotatiivinen merkitys. (2016a) Helsinki: Helsingin yliopiston Kielikeskuksen äidinkielen viestintäopetuksen palveluyksikkö.
<http://kielijelppi.virtamieli.fi/sanasto/denotatiivinen-merkitys> Viitattu 28.3.2016

Kielijelppi: Konnotatiivinen merkitys. (2016b) Helsinki: Helsingin yliopiston Kielikeskuksen äidinkielen viestintäopetuksen palveluyksikkö.
<http://kielijelppi.virtamieli.fi/sanasto/konnotatiivinen-merkitys> Viitattu 28.3.2016

Pilottivirastojen ja –kuntien suunnitelmat. (2016) Helsinki: Kotus.
http://www.kotus.fi/kielitieto/virkakieli/yleista_virkakielesta/virkakielikampanja/pilotit/pilotti-suunnitelmat#Tampere Viitattu 27.2.2016.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit. Liitetaulukko 1. Äänestysaktiivisuus sukupuolen mukaan vaalipiireittäin kunnallisvaaleissa 1976–2012. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2013-03-14_tau_001_fi.html Viitattu 31.3.2016.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit. Äänestäneet sukupuolen mukaan kunnallisvaaleissa 1921-2004. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa:
http://www.stat.fi/til/kvaa/2004/kvaa_2004_2010-07-30_tau_017.html Viitattu 31.3.2016.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö. 2015. Helsinki: Tilastokeskus. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/sutivi/2015/sutivi_2015_2015-11-26_tie_001_fi.html Viitattu: 26.3.2016

Tampereen toimintamalli ja johtaminen uudistuu. Tampereen kaupungin tiedote 15.12.2015.
Saatavilla: <http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2015/12/15122015_4.html>

Lait:

Suomen perustuslaki 1999/731. Saatavilla:
<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>>

Kuntalaki 2015/410. Saatavilla:
<[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuntalaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search[type]=pika&search[pika]=kuntalaki)>